

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II**



**TESIS DOCTORAL**

**La justicia transicional y la ampliación de la Unión Europea a Croacia  
y Serbia**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Nikolina Zidek**

Directora

**Carmen González Enríquez**

**Madrid, 2016**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II



**LA JUSTICIA TRANSICIONAL  
Y LA AMPLIACIÓN DE LA  
UNIÓN EUROPEA A CROACIA Y SERBIA**

**TESIS DOCTORAL**

**NIKOLINA ŽIDEK**

2015

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II**



**TESIS DOCTORAL**

„La justicia transicional y la ampliación de la Unión Europea a  
Croacia y Serbia“

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Nikolina Židek

Directora

Carmen González Enríquez

UNED

Madrid, 2015

*La presente tesis ha sido originalmente escrita en inglés  
y presentada en su versión traducida al español por razones administrativas.*

*A dos mujeres de armas tomar:  
a mi madre Duška y a mi abuela Desa,  
mis dos luciérnagas.*

## Resumen

La literatura sobre la justicia transicional en los Balcanes hasta el momento se ha centrado casi exclusivamente en los juicios penales internacionales y ha hecho caso omiso de la reforma institucional. El presente estudio ha incorporado el análisis de la reforma institucional, más específicamente, judicial, definida como uno de los mecanismos de justicia transicional, y ha estudiado la influencia de las negociaciones de adhesión de la UE al respecto, desarrollando así un modelo triangular entre la reforma institucional (judicial), la justicia transicional y la europeización.

En esta investigación se aborda la justicia transicional en Croacia y Serbia a través del prisma de la ampliación de la Unión Europea. Se parte de la premisa de que en el proceso de la ampliación a los dos países la Unión Europea adoptó el papel de ejecutor sustituto de la justicia transicional: primero, condicionando el inicio de las negociaciones para la adhesión con la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), y luego, haciendo uso de las negociaciones para la adhesión para promover la reforma judicial. Por lo tanto, la investigación combina el conocimiento de dos campos de estudio: la justicia transicional y la europeización.

A falta de promoción interna de la justicia transicional, el proceso de integración europea sirvió como promotor externo de los mecanismos de justicia transicional en los Balcanes occidentales y ha tenido un efecto disuasorio.

Después de señalar las carencias identificadas en la literatura científica, se ha adoptado el enfoque correspondiente para abordar la cuestión específica de medidas de justicia transicional: la reforma institucional del poder judicial a través de las negociaciones para adhesión de la UE.

El trabajo, un estudio de caso comparativo, se divide fundamentalmente en tres partes. La primera está dedicada al análisis de los actores de justicia transicional a nivel nacional, en particular de la cooperación con el TPIY y en consecuencia del inicio de las negociaciones para la integración europea. La segunda está dedicada a la reforma judicial en el marco del capítulo 23 de las negociaciones de la UE - Poder judicial y derechos fundamentales. Por último, los dos estudios de caso se ponen en

perspectiva comparada con el fin de confirmar la hipótesis de que la diferente influencia de los actores locales en las instituciones de movimiento rápido en los dos países ha afectado la cooperación con el TPIY y, en consecuencia, la recepción de las reformas institucionales a través la integración europea. Por último se elabora un modelo triangular de la reforma institucional como medida no judicial de justicia transicional implementada en el marco del proceso de la europeización.

El presente trabajo se propone llenar una laguna en la literatura sobre la justicia transicional. Hasta ahora en el caso de los países objeto de estudio y los Balcanes Occidentales en general, la literatura se ha centrado casi exclusivamente en el tema de la condicionalidad de la UE (es decir, el uso de la UE de las promesas de ayuda e integración para asegurar el cumplimiento de los países no miembros de la UE) en materia de cooperación con el TPIY. Se ha dedicado muy poca atención al papel que la UE ha desempeñado en la promoción del desarrollo y la reforma de las instituciones nacionales. Este papel de la UE puede tener un impacto positivo mucho más profundo en transformar la política interna y crear las condiciones para que surja la demanda doméstica por la justicia transicional.

Finalmente, el objetivo de la presente investigación es profundizar y reconceptualizar el papel de la Unión Europea en el desarrollo institucional y la aplicación del estado de derecho, no sólo a través del proceso de integración europea de los Balcanes, sino también en los procesos de democratización de los futuros miembros de la UE.

# **Abstract**

## **Transitional justice and European Union enlargement to Croatia and Serbia**

The literature on transitional justice in the Balkans so far has concentrated almost exclusively on international criminal trials and has disregarded institutional reform. This research has incorporated the analysis of institutional, and more specifically, judicial reform, defined as one of transitional justice mechanisms, and has studied the influence of EU accession negotiations on it, thus developing a triangular model between the institutional (judicial) reform, transitional justice and Europeanization.

This research addresses the issue of transitional justice in two countries of former Yugoslavia, Croatia and Serbia, through the prism of the European Union enlargement. It starts from the premise that in the process of enlargement to the two countries, the EU took a role of surrogate enforcer of transitional justice: first, by using a coercive policy of conditioning the start of the accession negotiations with cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), and second, making use of the accession negotiations to promote judiciary reform. Therefore this research combines knowledge from two fields: transitional justice and Europeanization studies.

Since there was no domestic drive for transitional justice in Croatia and Serbia, the EU enlargement process can be considered a surrogate or indirect transitional justice mechanism in the Western Balkans that had deterrence effect.

After the dearth of research was outlined, the necessary and corresponding approach was adopted in order to address the specific issue in transitional justice measures: institutional judicial reform through the EU accession negotiations. The research, a comparative case study, is basically divided in three parts. The first is dealing with domestic stakeholders of transitional justice, in particular of cooperation with the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia and consequently the start of EU negotiations. The second is dedicated to judicial reform in each country in the context of EU negotiations in Chapter 23- Judiciary and Fundamental Rights. In the third part, the two case studies are put into comparative perspective in order to confirm the



hypothesis that different influence of local stakeholders on the fast-moving (political) institutions in the two countries have affected cooperation with the ICTY and, consequently, the outcome of European integration. Finally the effectiveness of EU instruments for future candidate countries was projected and a triangular model between institutional (judicial) reform, transitional justice and Europeanization has been developed.

This dissertation proposes to fill a gap in the literature on transitional justice. Up till now in the case of the two countries and the Western Balkans in general, the literature has focused more on the issue of EU conditionality regarding cooperation with the ICTY (i.e. the EU using promises of aid or integration to insure compliance from non-EU states) and has devoted very little attention to the role the EU has played in promoting the development and reform of domestic institutions. The latter can have a much more profound positive impact in that it transforms domestic politics and creates the conditions for the domestic demand for transitional justice to emerge.

Apart from filling the existing literature gap in the field of transitional justice, this dissertation will give an innovative perspective and reconceptualize the role of the European Union in institution building and the implementation of the rule of law, not only through the European integration process of the Balkans, but also in the democratization processes of future EU Member States.

## **Agradecimientos**

Ante todo quiero agradecer a mi directora de tesis, Carmen González Enríquez, por todo el apoyo brindado durante el proceso de la elaboración de la tesis, por las invaluable ideas aportadas a esta tesis y por el aliento transmitido durante todos estos años. Por su continua supervisión, sus comentarios constructivos y su espíritu crítico que me permitieron orientar esta investigación.

Quisiera agradecer también a Documenta, Centro para hacer frente al pasado en Croacia, por el acceso a materiales para la investigación de campo en Croacia y por haberme orientado específicamente en los temas de mi interés. En particular a sus integrantes, héroes de la lucha por los derechos humanos en Croacia: Vesna, Milena, Nikola, Božica, Irma, Nives, Emina, Tamara, Tanja, Maja, Eugen, Albin, Slaven y Tomislav. Porque me apoyaron en lo profesional y en lo humano, me trataron como un miembro de la familia y me dieron la esperanza de que la luz al final del túnel sea posible. A la Misión de la OSCE en Serbia por haberme dado acceso a materiales e informaciones para la investigación de campo en Serbia.

Al Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de la República de Croacia por la beca para el primer año del doctorado. Y por los doce años de inapreciable experiencia en la diplomacia croata. A los Embajadores Filip Vučak, Neven Pelicarić, Mira Martinec y Željko Belaj, quienes tuvieron comprensión para mis ausencias del trabajo durante el período de la docencia y para mis viajes a España cuando iba a las consultas regulares.

A los profesores del programa de doctorado “Conflicto político y proceso de pacificación” del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, y en especial a su Directora Paloma Román Marugán por su comprensión y buena voluntad. A mis compañeras del doctorado y de esta lucha académica: Grace, Laura, Rudina y Yolanda.

A los profesores y organizadores de la Escuela de Justicia Transicional y Políticas de Memoria en Cres: Vjeran Pavlaković, Christopher Lamont, Mietek Boduszyński,

Christian Axboe Nielsen, Andrej Kričković y Vladimir Petrović. Sus conferencias brindadas en la escuela y las consultas con ellos dieron la última vuelta de tuerca para esta tesis doctoral. A los amigos que hice ahí, Tamara, Emilija y Bojan. Sin ustedes este último año habría sido impensable.

A mis padres que siempre apoyaban mi hambre por aprender. Y a mi abuela, por mostrarme con su ejemplo lo que es una luchadora de la vida y una verdadera partisana hasta la muerte.

A los amigos que me acompañaron en este largo camino. A Irena y a Nensi, mis fuerzas de apoyo y rescate en las buenas y en las malas. Las que estuvieron al pie de cañón cuando murió mi madre y las que me siguieron apoyando durante mi estadía en Croacia con pequeños detalles humanos. Y porque nunca se abstenían en preguntarme cuándo voy a terminar la tesis.

A Darko sin cuya compañía, positividad y risas compartidas mi vida en el último año en Zagreb no habría sido tan llevadera. A Maja por las tertulias políticas acompañadas de cerveza.

A Katarina Andrić, por todo el apoyo y por las risas que seguimos compartiendo. Y por haberme ofrecido su casa en Belgrado para poder hacer la investigación de campo en Serbia.

Y en especial a Diego, gracias por el apoyo y el aguante, por tu comprensión durante todo este tiempo y por el sacrificio de haber viajado cuatro años entre ciudades y continentes. Tu amor y tu bondad los llevo siempre conmigo.

## Tabla de contenidos

PARTE I.....	5
INTRODUCCIÓN.....	5
Contexto general y objeto de investigación .....	5
Estructura de la disertación .....	7
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.....	9
1.1. Justicia transicional.....	9
1.1.1. Dimensión doméstica de la justicia transicional.....	16
1.1.2. Influencia internacional en la justicia transicional.....	17
1.1.3. Dimensión temporal de la justicia transicional .....	19
1.1.4. La persecución penal como medida de justicia transicional que influye en la reforma judicial.....	20
1.1.5. Las investigaciones de justicia transicional sobre el estado de derecho y la reforma institucional .....	22
1.2. Europeización .....	31
1.2.1. Definiciones, conceptos y características .....	32
1.2.2. Mecanismos, herramientas e instrumentos.....	35
1.2.3. El impacto de la europeización .....	39
1.2.4. La europeización de los Balcanes Occidentales.....	42
1.2.5. La Unión Europea y la justicia transicional.....	53
1.3. Resumen del marco teórico .....	57
CAPÍTULO 2. Estado del conocimiento. La revisión de las principales aportaciones sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia .....	62
2.1. La revisión bibliográfica sobre la justicia transicional en Croacia .....	62
2.1.1. La cooperación de Croacia con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) .....	62
2.1.2. Juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales .....	88
2.1.3. Iniciativas de búsqueda de la verdad .....	91
2.1.4. Conmemoraciones y memoriales.....	94
2.1.5. Declaraciones parlamentarias.....	97
2.1.6. Disculpas, investigación de antecedentes ( <i>vetting</i> ) y amnistías .....	99
2.1.7. Libros de texto de historia .....	101
2.2. La revisión bibliográfica sobre la justicia transicional en Serbia .....	105
2.2.1. La cooperación de Serbia con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) .....	105

2.2.2. Juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales .....	124
2.2.3. Comisión de la Verdad y Reconciliación (KIP).....	126
2.2.4. Disculpas.....	130
2.2.5. Libros de texto de historia .....	131
<b>CAPÍTULO 3. La pertinencia y necesidad de un análisis de reforma institucional en el contexto de la justicia transicional y la ampliación de la Unión Europea .....</b>	<b>136</b>
3.1. Condiciones de partida: la escasez de investigaciones de justicia transicional y europeización sobre la reforma institucional.....	136
3.2. Antecedentes de la revisión bibliográfica sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia.....	142
3.3. Las preguntas de la investigación y la hipótesis.....	144
3.4. Metodología y enfoque .....	146
3.5. Relevancia de la investigación.....	150
<b>PARTE II. ESTUDIOS DE CASO .....</b>	<b>152</b>
<b>CAPÍTULO 4. Estudio de caso: Croacia.....</b>	<b>152</b>
4.1. Las élites políticas en Croacia .....	152
4.1.1. Comienzos de la década de 1990 y la transición a la democracia en Croacia .....	152
4.1.2. Las élites políticas en la transición y el asunto de la depuración.....	156
4.1.3. El gobierno de la HDZ en la década de 1990 .....	157
4.1.4. Las elecciones en la década de 1990 .....	159
4.1.5. Las élites políticas en Croacia a partir de 2000 .....	161
4.1.6. El asunto de la depuración a partir de 2000.....	165
4.1.7. Las actitudes de las elites políticas croatas hacia la justicia transicional..	167
4.1.8. Conclusiones.....	184
4.2. El poder judicial en Croacia .....	187
4.2.1. Marco legal.....	187
4.2.2. Designación y destitución de jueces en la década de 1990 - un período de depuración silenciosa.....	200
4.2.3. Salas Especiales de Crímenes de Guerra .....	204
4.2.4. Conclusiones.....	210
4.3. Las fuerzas armadas en Croacia .....	214
4.3.1. La creación del Ejército Croata .....	214
4.3.2. El Ejército Croata en la década de 1990.....	217
4.3.3. Las relaciones cívico-militares desde 2000.....	218
4.3.4. La confianza en las Fuerzas Armadas Croatas .....	223
4.3.5. Conclusiones.....	224

4.4. Los veteranos de la Guerra Patria .....	226
4.4.1. Marco legal .....	228
4.4.2. Beneficios para defensores .....	230
4.4.3. El Registro de los defensores croatas de la Guerra Patria .....	232
4.4.5. Cronología de las protestas de los veteranos y sus actitudes hacia la justicia transicional .....	241
4.4.7. Conclusiones .....	248
4.5. La Iglesia Católica Romana en Croacia .....	252
4.5.1. La Iglesia Católica en Croacia en la época de Yugoslavia .....	252
4.5.2. La Iglesia Católica en Croacia en el período 1990-2000 .....	254
4.5.3. La Iglesia Católica en Croacia a partir de 2000 .....	259
4.5.4. La Iglesia Católica en Croacia y la identidad nacional croata .....	263
4.5.5. El marco jurídico de la posición de la Iglesia Católica en Croacia .....	265
4.5.6. Datos estadísticos .....	272
4.5.7. La Iglesia y los medios de comunicación .....	275
4.5.8. Las actitudes de la Iglesia Católica en Croacia hacia los temas de la justicia transicional .....	277
4.5.9. Conclusiones .....	294
<b>CAPÍTULO 5. La ampliación de la Unión Europea a Croacia y la reforma judicial en el marco de las negociaciones de adhesión a la UE.....</b>	<b>297</b>
5.1. Las negociaciones de adhesión de Croacia en el ámbito del Capítulo 23: Poder judicial y derechos fundamentales .....	304
5.2. Asistencia técnica e instrumentos financieros de la Unión Europea en el camino de Croacia a la adhesión .....	340
5.3. Conclusiones .....	346
<b>CAPÍTULO 6. Estudio de caso: Serbia.....</b>	<b>363</b>
6.1 Las élites políticas en Serbia .....	363
6.1.1. Las élites políticas en Serbia en el período 1990 - 2000 .....	363
6.1.2. Las elites políticas en Serbia a partir de 2000 .....	368
6.1.3. Las élites políticas en Serbia, los asuntos de justicia transicional y la integración europea en la década 1990 .....	374
6.1.4. Las actitudes de las élites políticas serbias hacia las cuestiones de justicia transicional a partir de 2000 .....	376
6.1.5. Conclusiones .....	386
6.2. El poder judicial en Serbia .....	390
6.2.1. La situación en el poder judicial serbio en la década de 1990 .....	390
6.2.2. La situación en el poder judicial serbio a partir de 2000 .....	391

6.2.3. Conclusiones .....	401
6.3. Las fuerzas armadas de Serbia .....	404
6.3.1 Las fuerzas armadas en Serbia durante la década de 1990 .....	404
6.3.2. El ejército en Serbia a partir de 2000 .....	406
6.3.3 Serbia y la OTAN .....	410
6.3.4. Conclusiones .....	411
6.4 La Iglesia Ortodoxa Serbia .....	413
6.4.1. La Iglesia Ortodoxa Serbia en el período 1990- 2000 .....	413
6.4.2. La Iglesia Ortodoxa Serbia a partir de 2000 .....	417
6.4.3. El marco jurídico de las relaciones entre la Iglesia Ortodoxa Serbia y el Estado .....	421
6.4.4. Datos estadísticos .....	423
6.4.5. La Iglesia Ortodoxa Serbia, los medios de comunicación y las cuestiones de justicia transicional .....	425
6.4.6. Conclusiones .....	426
<b>CAPÍTULO 7. La ampliación de la Unión Europea a Serbia y la reforma judicial en el marco de las negociaciones de adhesión a la UE .....</b>	<b>428</b>
7.1. Las negociaciones de adhesión de Serbia en el ámbito del Capítulo 23- poder judicial y derechos fundamentales .....	437
7.2. Asistencia técnica e instrumentos financieros de la Unión Europea y otros donantes internacionales en el camino de Serbia a la adhesión .....	443
7.3. Conclusiones .....	445
<b>Capítulo 8. CONCLUSIONES .....</b>	<b>448</b>
8.1. Recapitulando los pasos seguidos .....	448
8.2. Estudio comparado .....	449
8.2.1. Momentos de cambio político y la cooperación con el TPIY .....	450
8.2.2. El poder judicial .....	454
8.2.3. Las Fuerzas Armadas .....	458
8.2.4. Las Iglesias .....	462
8.2.5. La dimensión doméstica, externa y temporal en perspectiva comparada .....	464
8.2.6. La adhesión de Croacia y Serbia a la Unión Europea .....	466
8.3. Hacia un modelo triangular de justicia transicional .....	469
<b>ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES .....</b>	<b>473</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA .....</b>	<b>475</b>

## PARTE I.

### INTRODUCCIÓN

#### Contexto general y objeto de investigación

Con el fin de la Guerra Fría y la caída del bloque comunista, el mundo pasó de un sistema bipolar a unipolar, enfrentándose a grandes desafíos. Por un lado los antiguos países comunistas comenzaron su transición a la democracia liberal, y por otro, se observó el aumento de conflictos armados en todo el mundo, que implicaba violaciones masivas de los derechos humanos.

Uno de esos conflictos estalló en el continente europeo, en la República Federal Socialista de Yugoslavia que se desintegró de forma sangrienta. La comunidad internacional no reaccionó de manera oportuna para prevenir o detener las atrocidades y, finalmente, en 1993 fundó el Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para la antigua Yugoslavia (TPIY), el primer tribunal internacional desde los juicios de Núremberg y Tokio después de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1993, cuando fue fundado, hasta 1999, cuando terminó la guerra de Kosovo, el TPIY se convirtió en un tribunal cuyo propósito era castigar los crímenes de guerra cometidos durante los conflictos armados en el territorio de la antigua Yugoslavia. Se convirtió en el precursor de la Corte Penal Internacional, así como en el principal instrumento para la aplicación de medidas de justicia transicional en el territorio de los países de la antigua Yugoslavia.

El TPIY ha sido desde entonces objeto de interés de varios campos escolares, principalmente el derecho internacional y la justicia transicional, un campo interdisciplinario relativamente nuevo, mientras que se han ignorado otros aspectos de la justicia transicional en los Balcanes Occidentales. El TPIY ha sido tratado como el único esfuerzo de justicia transicional en los Balcanes Occidentales, y el número de ciudadanos extraditados por cada país al Tribunal fue el único parámetro que se utilizaba para medir los esfuerzos invertidos. El éxito de la cooperación con el TPIY se vinculó a la política de condicionalidad de la adhesión a la UE, y de nuevo, los estudios correspondientes de europeización han ignorado otros mecanismos de justicia transicional aplicadas en el marco de la integración europea.



Una vez terminados los conflictos en Yugoslavia, la Unión Europea se encontraba en la posición de aplicar su propio "Plan Marshall" para los Balcanes con el fin de garantizar una paz duradera y promover la reconciliación a través del proceso de europeización. La Unión, que se estableció originalmente con el objetivo de poner fin a la "enemistad hereditaria" entre Francia y Alemania, para que se hiciera, en las palabras de Robert Schumann, "no sólo impensable, sino materialmente imposible" entrar en guerra de nuevo, se enfrentó ahora con el reto de acabar con otras enemistades históricas en los Balcanes mediante su influencia.

Esta investigación tiene como objetivo complementar la literatura existente analizando otras medidas de justicia transicional aplicadas en dos países de los Balcanes Occidentales, Croacia y Serbia, que prácticamente han sido ignoradas por este campo de Ciencia Política. El objetivo es combinar los campos de la justicia transicional y la europeización y estudiar la justicia transicional en Croacia y Serbia a través del prisma de la ampliación de la Unión Europea.

Se parte de la premisa de que en el proceso de la ampliación de la UE a los dos países, la UE adoptó el papel de ejecutor sustituto de la justicia transicional: primero, condicionando el inicio de las negociaciones para la adhesión con la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), y en segundo lugar, haciendo uso de las negociaciones para la adhesión para promover la reforma judicial.

El objetivo de la investigación es contribuir a una mejor comprensión de los estudios de caso, Croacia y Serbia, pero también extraer algunas lecciones que puedan ser útiles en el futuro de los esfuerzos de consolidación de la paz de la Unión Europea en otros países.

## **Estructura de la disertación**

En la introducción de este trabajo se ha explicitado su objetivo: el análisis de las medidas de justicia transicional aplicadas en Croacia y Serbia a través del prisma de la ampliación de la Unión Europea. Después de señalar las carencias identificadas en la literatura científica, se ha adoptado el enfoque necesario y correspondiente para abordar la cuestión específica de medidas de justicia transicional: la reforma institucional del poder judicial a través de las negociaciones de adhesión de la UE. El trabajo, un estudio de caso comparativo, se divide fundamentalmente en dos partes. La primera está dedicada al análisis de los actores de justicia transicional a nivel nacional, en particular de la cooperación con el TPIY y en consecuencia el inicio de las negociaciones del país con la UE. La segunda está dedicada a la reforma judicial en el contexto de las negociaciones de la UE en el capítulo 23- Poder judicial y derechos fundamentales. A continuación se resume la estructura de los pasos dados en cada uno de estos bloques.

En el Capítulo 1 la investigación ha comenzado con el desarrollo de un armazón teórico basado en tres pilares fundamentales: la justicia transicional, la europeización y la reforma institucional. Mientras que los conceptos de justicia transicional y la europeización han sido tratados en dos secciones separadas, la reforma institucional se ha analizado en el contexto de los dos primeros conceptos. En consecuencia se ha reconocido la laguna en la literatura en ambos conceptos, precisamente en relación con el tercer elemento, la reforma institucional, en el sentido más estricto de la reforma judicial.

En el Capítulo 2 se presenta el estudio bibliográfico sobre el estado del conocimiento sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia. Una vez más, se está claramente apuntando a la investigación limitada sobre las medidas no judiciales de justicia transicional (como la reforma institucional del poder judicial).

A continuación en el Capítulo 3, partiendo del marco teórico y el estudio bibliográfico, se ha establecido el marco conceptual, como también la pregunta de la investigación y la hipótesis correspondiente. Asimismo se presenta la metodología aplicada, y por último la relevancia de la investigación.

Con el fin de responder a las preguntas de investigación y confirmar la hipótesis, la segunda parte del trabajo se ha centrado en los estudios de caso: Croacia y Serbia. Para cada uno de los países se ha estudiado la interacción de los actores del proceso de transición y sus esfuerzos para promover u obstaculizar la cooperación con el TPIY. Así, el Capítulo 4 se dedica al análisis de los actores en Croacia, mientras que el capítulo 6 está analizando los actores nacionales en Serbia. La segunda parte del estudio de caso está dedicada a los instrumentos y políticas de la UE de reforma institucional (del poder judicial) aplicados en Croacia y Serbia: en el capítulo 5 se presenta el caso de la integración europea de Croacia y el Capítulo 7 la integración europea de Serbia. Al final de cada sección, a efectos de una mayor claridad, un resumen de los principales resultados se presenta a modo de conclusión.

Por último, en el Capítulo 8 se han presentado los resultados de la investigación en perspectiva comparativa con el fin de establecer los patrones comunes de los estudios de caso y sacar las conclusiones de este modelo triangular de justicia transicional.

La bibliografía completa está presentada al final de la disertación.

## **CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO**

### **1.1. Justicia transicional**

En esta investigación se aborda la justicia transicional en dos países de la antigua Yugoslavia, Croacia y Serbia, a través del prisma de la ampliación de la Unión Europea. Se parte de la premisa, que será debidamente explicada, de que en el proceso de la ampliación a los dos países la Unión Europea adoptó el papel de ejecutor sustituto de la justicia transicional: primero, condicionando el inicio de las negociaciones para la adhesión con la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), y en segundo lugar, haciendo uso de las negociaciones para la adhesión para promover la reforma judicial. Por lo consiguiente, la presente investigación combina el conocimiento de dos campos de estudio: la justicia transicional y la europeización.

Desde este prisma en la presente sección se revisan las más relevantes investigaciones producidas en los últimos años en el campo de la justicia transicional. Aunque es un campo relativamente nuevo, es bastante prolífico. Sin embargo, en aras de la claridad, se hará mención únicamente de los aportes pertinentes para el marco conceptual de esta investigación.

El bloque comienza ofreciendo una breve reseña de las principales contribuciones empezando por los trabajos preliminares sobre la transición a la democracia y luego pasando a las obras más importantes sobre la definición, los debates y los resultados de la justicia transicional. Posteriormente, se presenta la investigación centrada en los conceptos más importantes del campo.

Numerosas contribuciones académicas están centradas en los mecanismos de justicia transicional. Por razones de economía de espacio y de utilidad para el presente trabajo, y dado que los mecanismos de justicia transicional no son el foco de esta investigación, los autores y obras principales se mencionan como parte de la revisión bibliográfica, pero no se prestará ninguna atención especial a ellos, a menos que de ahí derive algún concepto significativo útil para el presente estudio.

Otra cantidad significativa de investigación se dedica a estudios de caso. Debido a la complejidad y la singularidad del caso de los países de la antigua Yugoslavia, esta zona geográfica se estudió por separado o en el contexto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. La revisión de la investigación en este campo se presenta en el siguiente capítulo dedicado a la revisión de las principales aportaciones sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia.

Por último, se examinan los escasos aportes dedicados específicamente a la justicia transicional y la reforma institucional, apuntando al vacío en la literatura, que en consecuencia se utilizará para el marco conceptual.

Con el fin de la Guerra Fría y la caída del bloque comunista, el mundo pasó de un sistema bipolar a un sistema unipolar, enfrentado con enormes desafíos. Por un lado los antiguos países comunistas comenzaron su transición a la democracia liberal, y por el otro, se observó un aumento de los conflictos armados en todo el mundo, y en consecuencia de violaciones masivas de los derechos humanos. Subsiguientemente, esto provocó un aumento de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en todo el mundo y la aparición de los tribunales penales internacionales (primero *ad hoc*, y más tarde híbridos y permanentes). Además, surgió una cantidad importante de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales que se ocupan específicamente de los crímenes del pasado. Todos estos acontecimientos despertaron gran interés y pusieron en la mira el asunto sobre cómo abordar las violaciones de los derechos humanos después de un régimen no democrático o un conflicto. Como resultado, esto llevó a la aparición de un nuevo campo de estudio de la ciencia política llamado "justicia transicional", también mencionado en la literatura como "saldar las cuentas del pasado", "políticas hacia el pasado", "abordar el pasado" y "la justicia en el posconflicto".

Las primeras menciones de la justicia transicional se pueden encontrar en la literatura sobre la transitología, que puso sobre la mesa algunas cuestiones importantes. En su trabajo transcendental sobre las transiciones desde un gobierno autoritario O'Donnell, Schmitter, & Whitehead (1994) hacen referencia a "como saldar las cuentas del pasado" sin desbaratar la el proceso de la transición presente, destacando que los

problemas más difíciles e inmediatos son cómo administrar justicia a los responsables directos de los pasados actos de represión y establecer cierto grado de control civil sobre las fuerzas armadas. También contemplan los esfuerzos norteamericanos y de Europa occidental por promover la democracia en su periferia. Destacan los esfuerzos que un país periférico tiene que invertir para hacerse miembro de pleno derecho con el fin de conseguir la prosperidad material y la libertad política, seguridad personal y justicia social (1994: 25).

Por otra parte, en su obra sobre las democracias de la tercera ola, Huntington (1994) vincula el tipo de transición (transformación, traspaso y reemplazo) con el éxito de las medidas de justicia transicional (qué hacer con el legado del régimen anterior) destacando que sobre estos puntos a menudo recaen problemas fundamentales de identidad y legitimidad política (1994:193). En ese contexto resalta “el problema de la tortura”, los crímenes cometidos por los funcionarios y militares del régimen anterior y el dilema del proceso y castigo *versus* olvido y perdón. También subraya que “la justicia es una función del poder político y que en los nuevos regímenes democráticos la justicia tiene que llegar rápido, o no lo hace nunca” (1994:208).

El primer estudio sobre la justicia en la transición a la democracia (“hacer frente a los legados del autoritarismo y el totalitarismo”) fue escrito en 1982 por Herz quien estudió dos oleadas de transiciones que preceden la tercera ola de Huntington: la primera después de la Segunda Guerra Mundial y la segunda en la década de 1970. Herz también identifica los factores que afectarán la forma en la que los países van a hacer frente al régimen anterior: el tipo del antiguo régimen y el tipo de transición a fin de establecer las perspectivas y los asuntos a abordar.

Aunque el trabajo de Herz fue precursor, los inicios de la disciplina se establecieron en 1988 con la Conferencia del Instituto Aspen sobre “Crímenes de Estado: castigo o indulto”. La Conferencia puso de relieve las principales cuestiones que representan lo que hoy denominamos “justicia transicional”: el dilema sobre el deber de castigar a los violadores de derechos humanos, sobre establecer la verdad, si las comisiones de la verdad pueden reemplazar los juicios, las obligaciones legales internacionales, las purgas, etc. (Henkin, 1989 en Kritz, 1995).

Desde entonces la investigación ha proliferado, con cada nuevo autor aportando con su visión o enfoque al campo, sacando posibles lecciones o sugiriendo políticas. También contribuyeron al campo muchos promotores internacionales de la consolidación de la paz, así como organizaciones de derechos humanos locales al señalar con mayor precisión la realidad y el resultado a largo plazo de las medidas de justicia transicional aplicadas sobre el terreno.

Se empieza por la definición y los elementos principales de la justicia transicional. Ruti Teitel (2000), autora del término que se adoptó en el campo, da una amplia, pero lacónica definición: "la justicia en períodos de transición política". Dicha definición era válida a principios de este campo de estudio, mientras se centraba estrictamente en las medidas legales. Pero hoy, cuando la justicia transicional como campo de estudio está tratando de mantenerse al día con los fenómenos que aparecen sobre el terreno, esta definición no cubre la realidad del campo y sus principales componentes. Roht-Arriaza y Mariezcurrena dan una definición más completa de la justicia transicional como "un conjunto de prácticas, mecanismos y preocupaciones que surgen después de un período de conflicto, guerra civil o represión, directamente orientados a enfrentar y abordar las violaciones pasadas de los derechos humanos y el derecho humanitario" (2006: 2).

Aunque se trata de una definición bastante precisa, también se va a tomar como referencia la que ha ofrecido el Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ), porque introduce algunos matices y una perspectiva adicional centrada en el proceso, así como una revisión de sus mecanismos. Así que según el ICTJ, la justicia transicional es "una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos, estas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros, pueden tener lugar después de muchas décadas" (ICTJ, 2009). Los elementos que componen las políticas de justicia transicional incluyen las acciones penales, reparaciones, comisiones de la verdad, la justicia de género, las iniciativas de

memorialización y la reforma de instituciones públicas. El Centro Internacional de Justicia Transicional destaca que las componentes de la justicia transicional están interrelacionadas. La reforma de las instituciones públicas es definida como “esfuerzos para transformar las fuerzas armadas, la policía, el poder judicial e instituciones estatales, con el fin de modificar instrumentos de represión y corrupción, y convertirlas en herramientas íntegras de servicio público.”<sup>1</sup> Como podemos ver, la reforma de las instituciones, en este caso específico del poder judicial, se considera un elemento fundamental de la justicia transicional, relacionado con todos los demás mecanismos. Señalan también que la lista no es definitiva, ya que cada sociedad invierte sus propios esfuerzos y que no existe una fórmula única para el éxito de justicia transicional, sino que la misma depende del contexto.

Como ya se ha señalado anteriormente, una gran cantidad de autores ha dedicado sus investigaciones a los mecanismos específicos y más comunes de justicia transicional: juicios en tribunales nacionales e internacionales (Orentlicher 1991 y 2007; Bass 2002; Snyder y Vinjamuri, 2006; Sikkink y Walling, 2007; Peskin 2008; Subotić 2009, Collins 2010, por nombrar algunos), comisiones de la verdad (Hayner 2002; Rothberg y Thompson 2010), reparaciones (De Greiff 2006), disculpas (Shriver 1998; Lind 2011), reconciliación (Tutu, 1999; Bloomfield, Barnes & Huyse, 2003; Schaap, 2004; Murphy, 2010). En la última generación de la investigación en el campo de la justicia transicional se ha observado un creciente interés en la desmovilización, desarme y reintegración (DDR) (Bosire, 2006; Sriram y Herman, 2009), así como la reforma del sector de la seguridad (SSR, por sus siglas en inglés: *Security Sector Reform*) (Hänggi, 2004; Muggah, 2008). Sin embargo, sólo recientemente la reforma judicial e institucional ha sido objeto de investigación en el campo de la justicia transicional. Los escasos trabajos serán analizados al final de esta sección.

Como se ha dicho, a pesar de ser un campo relativamente reciente de la investigación, es muy productivo. Muchos trabajos han intentado dar una visión global de este conjunto y complejo campo, como también de los esfuerzos invertidos hasta ahora en diferentes áreas geográficas. El primero y primordial estudio fue editado por Kritz en 1995 en tres volúmenes (el primero contiene las consideraciones generales, el

---

<sup>1</sup> Ficha del ICTJ ¿Qué es la justicia transicional? <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ->



segundo está dedicado a estudios de caso, y el tercero reúne documentos y leyes pertinentes). El primer volumen es una recopilación de lecturas esenciales con las contribuciones más importantes hasta entonces en el campo, que presenta los principales puntos de vista, mecanismos, dilemas y debates de la justicia transicional, desde el punto de vista legal, histórico, político, psicológico y moral. El siguiente amplio estudio significativo fue publicado por Minow (1998), quien ofrece una revisión de los mecanismos utilizados por distintas sociedades como una respuesta formal a las atrocidades. A pesar de los intentos de sacar conclusiones o una teoría de la justicia transicional a partir de estudios de caso comparativos, las contribuciones hasta el momento no han logrado ese objetivo. El primer intento de establecer un patrón sobre cómo las nuevas democracias hacen frente a las violaciones de derechos humanos del pasado fue ofrecido por Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez en 2002. Las autoras llegan a la conclusión de que es casi imposible establecer una teoría, ya que cada caso es determinado por sus propias condiciones históricas y su evolución, y no sólo por el régimen no democrático anterior, sino que también se tienen que tomar en cuenta la memoria y otras experiencias más remotas. En cuanto a los resultados de las medidas de justicia transicional en la democratización, las autoras concluyen que, con una distancia histórica de varios años después de la transición, juicios y comisiones de la verdad no tienen un impacto determinante en la calidad de la nueva democracia. Comparan los países que no aplicaron ni juicios ni comisiones de la verdad (como España, Hungría y Uruguay) a otros que sí aplicaron medidas de justicia transicional (como Argentina, Portugal, la República Checa) y llegan a la conclusión de que la democracia es igualmente fuerte y arraigada en ambos grupos (2002: 447). Sin embargo, subrayan que las medidas de justicia transicional, cuando tomadas, ayudaron en el fortalecimiento de la legitimidad del nuevo régimen. Sriram (2004) también afirma que cada caso es específico y que no hay una fórmula única para la justicia transicional. Depende del balance de poder, pero también del contexto cultural e histórico de cada país e incluso de la etapa de transición en la que se encuentra el país. Sriram destaca que en la práctica la mejor combinación hasta ahora ha sido el proceso penal combinado con comisiones de la verdad o la depuración.

Otro autor que ofrece una reseña de los esfuerzos de justicia transicional es Elster (2004), con el objetivo de describir y explicar las variaciones a través de los países, conceptualizar la justicia transicional y ofrecer un marco analítico.

En 2010 nos encontramos con el primer análisis empírico cuantitativo de los mecanismos de justicia transicional adoptados hasta la fecha, realizados por Olsen, Payne y Reiter. Los autores han hecho un llamado "balance de la justicia", un análisis de cinco mecanismos de justicia transicional aplicados en todo el mundo y sus resultados: juicios, comisiones de la verdad, amnistías, reparaciones y políticas de depuración. Se han omitido las reformas institucionales y los proyectos de memorialización. Contrariamente a las expectativas, el análisis ha mostrado que ninguno de los mecanismos por sí demostró tener un efecto significativo, tanto en fortalecer la democracia, como en reducir las violaciones de derechos humanos. Mientras los juicios y las amnistías han resultado cuestionables, las comisiones de la verdad solas tuvieron un efecto negativo. Por lo tanto, los autores han sugerido que en diferentes etapas de transición se deben aplicar diferentes mecanismos, adoptando un enfoque holístico. De manera similar a la conclusión de Sriram, destacaron dos combinaciones ideales: juicios y amnistías juntos, o juicios, amnistías y comisiones de la verdad juntos.

Como advierte Carothers, el (entonces) paradigma de transición era obsoleto y debía cambiar y reconceptualizarse. El autor basa su afirmación en el argumento de que sólo 20 de los 100 países en transición en las dos décadas anteriores (de la tercera ola de democratización según Huntington) se pueden considerar en el camino de convertirse en democracias en pleno funcionamiento, mientras que el resto cabe en la categoría de "alternativa a la democracia" que oscila entre el pluralismo débil y la política de poder dominante (2000: 13).

Después de más de veinticinco años de la justicia transicional como campo de estudio, todavía no se ha establecido una teoría general de la justicia transicional. No hay respuestas o fórmulas preconfeccionadas, ya que cada caso es especial e históricamente condicionado (Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez, 2002), dependiente de la cultura y el contexto (Hayner, 2001; Elster, 2004,

Lutz, 2006) e incluso de la etapa de transición (Sriram, 2004). Obviamente, no existen lecciones generales sólidas que se puedan sacar, y lo que ha funcionado para una sociedad puede no ser adecuado para otra, por lo que los patrones no pueden ser imitados ni reproducidos en diferentes geografías. Esto se confirmó con el intento de copiar el modelo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica a Serbia (ver más en la sección 2.2.3. Comisión de la Verdad y Reconciliación en Serbia).

Aquí me centraré en los conceptos que contribuyen a la reconceptualización para el propósito de esta investigación y que tienen en cuenta la especificidad de los estudios de caso. Los principales conceptos que deben tenerse en cuenta a efectos de esta investigación son: la dimensión nacional e internacional de la justicia transicional, la dimensión temporal, la influencia de la persecución penal en el establecimiento del estado de derecho y, finalmente, la interacción de la justicia transicional y la reforma institucional. Como se ha señalado anteriormente, ya que la cooperación de Croacia y Serbia con el TPIY y la política de condicionalidad externa son una especificidad de los estudios de caso, se les da la debida atención en el Capítulo 2 sobre el estado del conocimiento.

### **1.1.1. Dimensión doméstica de la justicia transicional**

Los peligros de la aplicación de las medidas de justicia transicional para la estabilidad democrática ya fueron detectados en las obras de Herz (1982), O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1994) y Huntington (1994), especialmente en relación con las perspectivas de democratización teniendo en cuenta el tipo de transición. En su trabajo sobre los juicios contra la dictadura cívico-militar argentina en la década de 1980, Nino (1997) presenta los retos que los gobiernos de transición tienen que enfrentar y las decisiones a tomar con el fin de abordar el pasado y luchar contra la impunidad, mientras se esfuerzan en no socavar la estabilidad democrática. En cuanto a la probabilidad de aplicar las políticas de la verdad y la justicia en las nuevas democracias, Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez (2002) destacan la importancia del balance de poder entre la élite del antiguo régimen y los grupos a favor de la

democratización, así como la disponibilidad de recursos y el grado en que una nueva élite se ha comprometido a nociones de justicia retroactiva. Durante la transición este balance de poder cambia con el tiempo y puede favorecer o dificultar el proceso de hacer frente con el pasado. La debilidad de una cultura política del respeto del estado de derecho, favorable a la resolución pacífica de los conflictos, también está vinculada a las demandas más bajas por la verdad y la justicia. Este suele ser el caso en los países sin experiencias previas con la democracia. Hayner destaca que hay muchos factores que afectan la decisión de cada país sobre medidas de justicia transicional: la influencia actual de los miembros de antiguos regímenes que cometieron abusos y su influencia en la formulación de políticas actuales, la fuerza de la sociedad civil, los intereses y el papel de la comunidad internacional, así como "los aspectos de la cultura política y social - un conjunto indefinible de preferencias, inclinaciones, creencias y expectativas que ayudan a dar forma a los parámetros de si y de qué manera se enfrenta el pasado" (Hayner, 2001: 22).

### **1.1.2. Influencia internacional en la justicia transicional**

Roht- Arriaza subraya la importancia de las instituciones internacionales en el apoyo a los gobiernos de transición para cumplir con sus obligaciones, mediante el apoyo a los gobiernos democráticos recién elegidos, absteniéndose de proponer amnistías o las negociaciones de paz, e insistiendo en la aplicación de las normas internacionales en materia de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, insiste en que la responsabilidad final reside en cada Estado a "investigar, juzgar y reparar" (1995: 304). Sriram (2004) también hace hincapié en el papel de los factores internacionales en la promoción de la justicia transicional, ya sea con las misiones de mantenimiento de la paz, las intervenciones directas o condicionando la asignación de ayuda extranjera.

Hoy en día las violaciones de derechos humanos son objeto de interés político internacional, por lo que es prácticamente imposible para los nuevos gobiernos de transición hacer el caso omiso de esta tarea (Roht- Arriaza y Mariezcurrena, 2006). Sin

las actividades de las organizaciones internacionales en algunos países habría habido limitadas o ningunas políticas de transición y responsabilidad acerca de la verdad y la justicia (Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez, 2002). Sin embargo, la intervención internacional en medidas de justicia transicional puede carecer de legitimidad y continuidad, pero su legado también puede ser positivo, como "la infraestructura física de las instituciones nacionales, tales como tribunales, fiscalías o los departamentos de policía. Puede tener resultados no sólo en capacitar a los profesionales nacionales para hacer los trabajos requeridos por las instituciones, sino también los sistemas educativos capaces de educar la próxima generación de profesionales para hacer dichos trabajos" (Roht- Arriaza y Mariezcurrena, 2006: 340).

Después de las guerras en los Balcanes (1991-1999), la situación sobre el terreno era extremadamente compleja: los países enfrentaban múltiples transiciones, la reconstrucción posconflicto y, además, los líderes políticos locales no estaban dispuestos a abordar el pasado violento. Las víctimas y los perpetradores quedaron cada uno al otro lado de la frontera. Los autores materiales de los crímenes fueron considerados héroes por sus compatriotas y durante un tiempo sus gobiernos nacionales les proporcionaron ayuda y protección. La magnitud de los crímenes y la falta de impulso doméstico por la justicia llevaron a la fundación del primer tribunal penal internacional desde los juicios de Núremberg y Tokio. Visto que los gobiernos nacionales se mostraban renuentes a cooperar, las democracias liberales occidentales se involucraron en el condicionamiento de la cooperación con el Tribunal, ya sea de la ayuda financiera (EEUU) o la integración en un organismo internacional (UE). Sin embargo, estando en el centro de la atención internacional, además de que sus nacionales estaban sometidos a procesos penales, los propios países estaban sometidos a "juicios de cooperación" (Peskin, 2008) para incitarlos a cumplir con los requisitos del Tribunal. Por eso, ellos fueron objeto de coacción, presión simbólica o administrativa que hizo que cumplieran instrumentalmente, lo que tuvo como resultado una "justicia secuestrada" (Subotić, 2009). La influencia internacional específica sobre la aplicación de medidas de justicia transicional en los Balcanes se presenta en detalle en el Capítulo 2: Estado del conocimiento. Revisión de las principales aportaciones sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia.

### **1.1.3. Dimensión temporal de la justicia transicional**

Otra cuestión a tener en cuenta es la dimensión temporal de las políticas de justicia transicional. Muchos investigadores, profesionales y activistas en el campo de los derechos humanos insisten en la urgencia de medidas de justicia transicional. Dado que la transición se percibe y se prevé como una medida de duración corta, consideran que no puede haber otra alternativa que aplicar inmediatamente algún tipo de justicia transicional en el país. Esta urgencia también conlleva la falta de experiencia del terreno por las misiones de mantenimiento de la paz y termina en la mera reproducción de las “cajas de herramientas de justicia transicional”, sin tomar en cuenta la especificidad de cada país y la importancia del contexto nacional, lo que más tarde se observó en los documentos de la ONU sobre la justicia transicional y el estado de derecho (véase más adelante en el texto). Hay investigadores que reconocen que, de hecho, las medidas de justicia transicional no necesariamente tienen que aplicarse de inmediato (Barahona de Brito et al., 2002; Hayner, 2001; Sriram, 2004; Elster, 2004; Lutz, 2006; Roht- Arriaza y Mariezcurrena, 2006, Collins 2010) afirmando que las medidas de justicia transicional también pueden venir más tarde, y más importante aún, lo ideal es que provengan desde dentro, desde la sociedad afectada por violaciones de los derechos humanos. Tal es el caso de Argentina, donde una nueva ola de la justicia transicional y la reapertura de juicios vino 20 años después de la restauración de la democracia, en 2003, y esta nueva ola sigue en aumento en los últimos diez años.

Por lo tanto, no necesariamente las medidas de justicia transicional tienen que ser tomadas inmediatamente en la primera fase de la transición, sino que se pueden reanudar más tarde debido al cambio en el balance de poder o bajo la presión internacional (Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez, 2002). Los efectos de la justicia transicional pueden tomar tiempo, a veces hasta décadas (Lutz, 2006). Roht-Arriaza y Mariezcurrena subrayan que "mientras que los esfuerzos de justicia transicional se centran en el período poco después de que un nuevo gobierno, comprometido con el cambio, llega al poder, ahora está claro que el fin de las transiciones no se decreta, y que ciertos aspectos de la agenda de justicia transicional

perdurarán por muchos años. Las transiciones pueden ocurrir en períodos u olas, a medida que las nuevas generaciones llegan a la edad adulta y como cambia en el contexto internacional. Una perspectiva a largo plazo es fundamental" (2006: 13).

Elster matiza cuatro diferentes niveles temporales de justicia transicional: la justicia transicional inmediata (dentro de los cinco años después de la transición); la justicia transicional prolongada, que comienza de inmediato, pero luego continúa un largo tiempo hasta que se resuelve; la segunda ola de justicia transicional, con tres etapas: la justicia de transición inmediata, un período de latencia que dura décadas y luego se reanuda la justicia transicional; finalmente, en la justicia transicional pospuesta, las primeras medidas se toman alrededor de diez años o más después de la transición (Elster, 2004: 75,76). Collins va en la misma línea y lo denomina "la justicia postransicional". Por último, Sriram (2004) hace hincapié en que algunas medidas no se pueden adoptar hasta que pase el tiempo y la democracia esté consolidada, y en la misma línea Orentlicher afirma que las sociedades que no puedan llevar a cabo un proceso penal en la primera etapa de la transición, pueden tener mayor espacio político para reanudar los juicios después de que se consolide la democracia (2007: 22).

#### **1.1.4. La persecución penal como medida de justicia transicional que influye en la reforma judicial**

A modo de introducción a la sección sobre la justicia transicional y la reforma institucional, en el presente apartado se examinan los estudios sobre la influencia de los procesos penales en el estado de derecho desde la perspectiva de los estudiosos de justicia transicional, que en su mayoría afirman que los juicios de derechos humanos establecen el estado de derecho en un país en transición.

Por ejemplo, Roht-Arriaza (1995) observa que la impunidad por violaciones de derechos humanos apunta a una sociedad sin ley, pero luego llega a la conclusión de que el primer paso para mostrar y establecer el estado de derecho es castigar a los autores de los crímenes. Cuando hace referencia a los juicios, argumenta que ellos

significan "aceptar el estado de derecho", y que un juicio después de atrocidades masivas, entonces, debe marcar un esfuerzo entre la venganza y el perdón. La persecución penal también tiene un efecto disuasorio, ya que las instituciones del Estado toman la función retributiva en nombre de los ciudadanos (1995: 26).

Aunque para Minow no deben llevarse a cabo los juicios si no se pueden garantizar los estándares de un juicio justo y del debido proceso, afirma que incluso cuando los juicios son deficientes, selectivos y politizados, pueden crear un aura de equidad, hacer que los crímenes sean expuestos al público, y establecer cierto grado de responsabilidad. A pesar de evidentes deficiencias, esto lleva al aumento de los reclamos por el estado de derecho (Minow, 1998: 50). Por otro lado, Lutz y Sikkink (2001) acuñaron el concepto de "la cascada de norma internacional" o "la cascada de la justicia", afirmando que los esfuerzos de promoción a nivel internacional y transnacional producen un cambio en los gobiernos no cooperativos hacia la aceptación y el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Es una suerte de reacción en cadena que parte de unos pocos activistas de ONG y rápida y automáticamente se traduce en la adhesión al estado de derecho.

Bass hace hincapié en la importancia de juicios a nivel nacional en contra de los propios ciudadanos de un país y miembros de sus fuerzas armadas con el fin de consolidar el estado de derecho (2002: 245). Sriram afirma que el enjuiciamiento tiene el efecto de "disuadir a potenciales infractores individuales y fortalecer el respeto por el estado de derecho y las nuevas instituciones democráticas en la sociedad " (2004: 8).

Por otra parte, además de los autores del ámbito del estado de derecho, algunos investigadores del campo de la justicia transicional argumentan que es al revés, que en realidad los juicios justos no pueden llevarse a cabo sin el establecimiento previo del estado de derecho, sin una legislación e instituciones sólidas. Este dilema de la gallina y el huevo se aborda a continuación.



### **1.1.5. Las investigaciones de justicia transicional sobre el estado de derecho y la reforma institucional**

El estado de derecho es un término resbaladizo (igual que la justicia transicional, como hemos visto antes, y la europeización, como se verá en la siguiente sección). Para Carothers "no es sólo la suma de los tribunales, legislaturas, la policía, los fiscales y otras instituciones formales con alguna conexión directa a la ley. Es también un sistema normativo que reside en la mente de los ciudadanos de una sociedad. Como proveedores del estado de derecho intentan afectar el estado de derecho en un país, no está claro si deberían centrarse en la creación de instituciones o tratar de intervenir en formas que podrían afectar cómo los ciudadanos entienden, usan y valoran la ley" (2003: 8). El estado de derecho es también un "complejo conjunto de instituciones, normas y compromisos culturales" dependiente del contexto (Stromseth, Wippman y Brooks, 2006: 4). Siendo un término tan complejo, así como la democracia, no hay casi ninguna posibilidad de lograr un modelo perfecto del estado de derecho, ya que cada país es diferente (Farrall: 2009). El sistema jurídico y las instituciones no sólo deben ser estables y consolidados, sino también firmemente arraigados en la sociedad. Para que el verdadero cambio ocurra, para que la reforma del estado de derecho se enraíce, tiene que ser exigida desde dentro, desde la población local (Samuels, 2006). Esto tardaría aún más. A los efectos de esta investigación el estado de derecho se utilizará en el sentido más estricto, como un sistema normativo y judicial estable.

Siendo un término tan complejo y amplio, el estado de derecho ha atraído poca o ninguna atención de la investigación en el contexto de la justicia transicional, a pesar de existir una superposición. Sin embargo, un creciente interés por el estado de derecho se ha observado en el contexto de las misiones internacionales de paz.

El estado de derecho recibió interés internacional tras el fin de la Guerra Fría y con el surgimiento de las misiones de paz de la ONU. Su importancia fue destacada por primera vez en la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU, "La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" en enero de 1992, y estaba inextricablemente ligada a la

democratización y los derechos humanos. En esa ocasión el Secretario General Boutros Boutros-Ghali declaró que “la democratización en el plano nacional imponía un proceso equiparable en el plano mundial, encaminado en ambos planos a instaurar el estado de derecho. Para las sociedades nacionales, la democracia significa el fortalecimiento de las instituciones de la participación popular y el consentimiento, el pluralismo político y la defensa de los derechos humanos, incluidos los de las minorías. Para la sociedad mundial, significa que la democratización de las relaciones internacionales y la participación de todos los Estados en el desarrollo de nuevas normas de la vida internacional.”<sup>2</sup>

En 1993 la Asamblea General también confirmó que el estado de derecho es esencial para la protección de los derechos humanos (Samuels, 2006: 5), mientras que en agosto de 2000 el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas ("El Informe Brahimi")<sup>3</sup> propuso un cambio doctrinal y sugirió integrar el estado de derecho en las operaciones de mantenimiento de paz. Además, la Declaración del Milenio adoptada en 2000 destacó entre las principales prioridades “consolidar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales y nacionales” destacando que “no escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.”<sup>4</sup> La creciente importancia el estado de derecho también es evidente en el hecho de que a partir de 2003, el Consejo de Seguridad de la ONU puso en su agenda el asunto de "Justicia y estado de derecho" (Farrall, 2009:141).

En 2004 el Secretario General dio el primer informe al Consejo de Seguridad de la ONU reconociendo la interconexión entre la justicia transicional y el estado de derecho

---

<sup>2</sup> “La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, Decisión de 31 de enero de 1992 (3046a. sesión): declaración de la Presidencia

[http://www.un.org/es/sc/repertoire/89\\_92/89-92\\_08.pdf#page=444](http://www.un.org/es/sc/repertoire/89_92/89-92_08.pdf#page=444) (consultado por última vez el 30 de junio de 2014)

<sup>3</sup> UN General Assembly Fifty-fifth session, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, A/55/305–S/2000/809, 21 de agosto 2000 [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305) (consultado por última vez el 30 de junio de 2014)

<sup>4</sup> 55/2. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, 8ª Sesión Plenaria, 8 de septiembre 2000 <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> (consultado por última vez el 30 de junio de 2014)

en las sociedades en conflicto y posconflicto destacando que la ONU tiene que adaptar sus misiones a la situación sobre el terreno y que la paz y el restablecimiento del estado de derecho se convirtió en un imperativo para las misiones porque no es posible consolidar la paz en el período inmediatamente posterior al conflicto ni mantenerla a largo plazo a menos que la población confíe en que se podrá obtener la reparación de las injusticias sufridas a través de estructuras legítimas encargadas del arreglo pacífico de las controversias y la correcta administración de justicia. La primera recomendación del informe es que “se dé atención prioritaria al restablecimiento y respeto del Estado de derecho, disponiendo expresamente el respaldo al estado de derecho y a la justicia de transición.”<sup>5</sup>

En el informe el estado de derecho es definido como “un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal” (SG ONU, 2004: 4).

El informe de 2011, que hace un balance de los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe anterior, confirma que desde el año 2004, las iniciativas de justicia transicional se han incrustado en el marco de la agenda de la ONU sobre el estado de derecho y destaca que las iniciativas de estado de derecho son indispensables para la paz internacional y la seguridad “velando por que se rindan cuentas y reforzando las normas, generando confianza en las instituciones de justicia y seguridad, y fomentando la igualdad entre los géneros.”<sup>6</sup> El informe

---

<sup>5</sup> El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos Informe del Secretario General, S/2004/616, 23 de agosto 2004, <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf> (consultado por última vez el 30 de junio de 2014)

<sup>6</sup> El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General, S/2011/634, 12 de octubre 2011, [http://www.unrol.org/files/S\\_2011\\_634SPA.pdf](http://www.unrol.org/files/S_2011_634SPA.pdf) (consultado por última vez el 30 de junio de 2014)

también señala la importancia de las consultas nacionales con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad local en transición después de un conflicto.

De los principales documentos de las Naciones Unidas presentados, es evidente que en la práctica el estado de derecho es un asunto de creciente preocupación y un elemento importante de los esfuerzos de la justicia transicional y esfuerzos de mantenimiento de la paz de la ONU. Oomen observa una creciente "judicialización" de las relaciones internacionales que se definen como "un mayor énfasis en la ley (en particular los derechos humanos) y las instituciones legales en el trato entre las naciones", siendo el estado de derecho "una de las maneras más seguras en la que se involucran con otros países" (2005: 890).

Sin embargo, la investigación científica no ha acompañado el creciente interés de los profesionales en el campo. Varios autores observan este vacío en la literatura. Carothers ha sido el primero en observar la importante falta de conocimiento por parte de los profesionales, la investigación limitada en el ámbito de la promoción del estado de derecho y aún más escasa producción de investigadores que hayan estado en contacto con la práctica de la promoción del estado de derecho (2003: 13). Stromseth, Wippman y Brooks (2006) subrayan que la justicia transicional y la reforma institucional han sido dos campos separados de la investigación por dos grupos diferentes de investigadores, y que esto crea un vacío en la investigación sobre cómo los juicios influyen en las reformas institucionales. Indican que, contrariamente a las expectativas de los profesionales del Derecho, los procesamientos penales por violaciones de derechos humanos han tenido muy poco impacto en el fortalecimiento y la reforma del estado de derecho. En su informe para el Banco Mundial Samuels (2006) también observa una falta de resultados y de discusión sistemática, evaluación y experiencia en el ámbito del estado de derecho y la justicia transicional. McAuliffe (2013) va en la misma línea, pero también ofrece el primer intento real de salvar esta brecha entre la literatura sobre la justicia transicional y el estado de derecho y converge los dos campos, como se presenta más adelante en el texto.

Un elemento muy importante de la relación entre la justicia transicional y el estado de derecho es el llamado dilema "del huevo y la gallina". Como se ha visto en el apartado

anterior, para una gran cantidad de los estudiosos de justicia transicional, los juicios penales en los países en transición se traducen en y establecen el estado de derecho. Como veremos, el eje principal de esta investigación ha sido la inversión del dilema hecho por pocos estudiosos que señalan que, de hecho, debería ser al revés.

Ya en el campo de la justicia transicional ha habido algunos intentos de relacionar el estado de derecho y la justicia transicional. Para Minow los juicios no deberían llevarse a cabo cuando no hay posibilidad de imparcialidad o una percepción de imparcialidad; donde el tribunal es totalmente sujeto a intereses de naciones particulares; o donde existen abrumadoras diferencias entre los recursos y la voluntad necesaria para llevar a cabo los juicios y las capacidades de los abogados y jueces, testigos y perpetradores (1998: 50). Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez afirman que, aunque las medidas clásicas de justicia transicional no son estrictamente necesarias en un país que se está recuperando de un pasado no democrático, “sí lo es una reforma institucional, especialmente de los cuerpos implicados en la represión política, esto es, la policía, el ejército y la judicatura”, sugiriendo que las depuraciones tampoco tienen que ser indispensables, sino que “se pueden obtener los mismos resultados a través de medidas más paulatinas y menos conflictivas, mientras que los inconvenientes de esa lentitud pueden verse compensados por la mayor probabilidad de éxito sin conflictos que amenacen a la democracia” (2002: 447,448).

A pesar de que no menciona la reforma institucional como una de las medidas de justicia transicional, Elster hace distinción entre la justicia legal, administrativa y política, y hace referencia a la "justicia legal pura" donde "las leyes deben ser lo más inequívocas posible, para reducir el margen de interpretación judicial" (2004:85), el poder judicial "debe ser aislado de los demás poderes del Estado" (2004:87) y los jueces son profesionales e imparciales al interpretar la ley. Por último, la justicia legal debe adherirse a los principios del debido proceso. Estos son todos los elementos del estado de derecho, es decir, un requisito previo necesario para que tenga lugar la "justicia legal". Lutz (2006) también destaca que la construcción de un sistema de justicia es una alternativa legítima a la futura violencia.

Tal y como se ha señalado previamente, la principal contribución de la investigación analizada en esta sección es el giro en la concepción sobre la relación entre la justicia transicional y la reforma o (re)construcción institucional ofrecida por Bosire (2006), Mobekk (2006), Stromseth, Wippman y Brooks (2006) y Ndulo y Duthie (2009). Bosire subraya que los resultados positivos de la justicia transicional después de los conflictos dependen de unas instituciones capaces de abordar los asuntos de justicia transicional e impartir justicia y derechos humanos. Luego las instituciones del Estado que funcionen son la condición previa para las medidas de justicia transicional. Stromseth, Wippman y Brooks van en la misma línea al afirmar que, en contra de la voluntad de los proveedores de asistencia internacional que buscan soluciones rápidas, son necesarias soluciones a largo plazo después de un conflicto, refiriéndose a "la reconstrucción (o construcción desde cero) del estado de derecho: el fomento de las estructuras de gobierno domésticas efectivas, incluyentes y transparentes; la creación de sistemas judiciales justos e independientes y fuerzas de la seguridad responsables; reformar y actualizar los códigos legales; y la creación de un compromiso público ampliamente compartido con los derechos humanos y el uso de las nuevas o reformadas estructuras cívicas en lugar de depender de la violencia o de auto-ayuda para resolver los problemas" (2006: 3). Mobekk (2006) también subraya que no se puede aspirar a tener un juicio justo inmediatamente después de los conflictos. Por lo tanto hace hincapié en la interdependencia entre los juicios ante tribunales nacionales y (al menos algún grado de) la reforma judicial, como condición previa para un juicio justo. Ndulo y Duthie (2009) también señalan que los juicios justos para violaciones de derechos humanos dependen de un poder judicial independiente e imparcial que debe ser reformado en las sociedades posconflicto. Para McAuliffe (2013) es difícil establecer un poder judicial competente en el posconflicto o en un contexto postautoritario y es una tarea a largo plazo que puede ser contraria a las exigencias inmediatas de la justicia que surge dentro de un entorno posconflicto.

Se concluye que la reforma judicial es un proceso a largo plazo, mientras que la justicia transicional busca remedio inmediato para la sociedad posconflicto (Mobekk, 2006). La reforma institucional (o "transiciones legales") lleva más tiempo que la

política y la económica. Mientras que las leyes se pueden cambiar rápidamente, el propio poder judicial necesita de personal cualificado y formado que no puede ser destituido y reemplazado en el corto plazo, porque de lo contrario esto podría causar el colapso del sistema. Tanto es así que en la mayoría de los casos los gobiernos deciden mantener a los funcionarios judiciales del antiguo régimen que, como profesionales del Derecho, deben aplicar e interpretar la ley y obtener nueva formación en el proceso, para ser gradualmente reemplazados por nuevos funcionarios judiciales (no sin resistencia por parte de los funcionarios del sistema anterior). De lo contrario, se mantiene la influencia residual del sistema anterior. Por lo tanto, el aparato judicial es el más difícil y el más lento para reformar (Schauer, 2003). Según Samuels, "un calendario realista para la re-creación de un sistema de justicia penal capaz después de un conflicto armado serio, con tribunales formales, jueces capacitados y una policía recapacitada es de cerca de veinte años. Esto es aún más cierto donde el sistema de justicia penal nunca haya sido particularmente fuerte o eficaz antes del conflicto" (2006: 25).

Algunos autores han tratado de detectar e identificar la interrelación entre los dos campos. Samuels (2006) considera la reforma del sistema de justicia como una cuestión separada de la justicia transicional (ya que, según el autor, la justicia transicional es una fase a plazo fijo), pero también sugiere que la justicia transicional debe aplicarse en vistas de la construcción de la capacidad del sistema de la justicia.

Ndulo y Duthie afirman que la reforma judicial y la justicia transicional se interrelacionan en tres niveles: la reforma judicial puede constituir un elemento de justicia transicional, facilitarla, y en algunos casos puede ser una condición previa de ciertas medidas de justicia, por sobre todo el enjuiciamiento penal por las violaciones de derechos humanos. Tercero, la justicia transicional puede contribuir a los esfuerzos de reforma judicial (2009: 263).

El primer intento real de salvar la brecha entre la literatura sobre la justicia transicional y el estado de derecho ha sido ofrecido por McAuliffe (2013), quien observa que los dos campos se toman en consideración entre sí, pero con una visión algo distorsionada, porque están arraigados en sus propias perspectivas. El autor introduce

y contextualiza los problemas comunes entre la justicia transicional y la reconstrucción del estado de derecho. Observa que los estudiosos de la justicia transicional en general afirman que la justicia transicional es la primera prueba para el establecimiento del estado de derecho y que el enjuiciamiento penal por violaciones de derechos humanos establece automáticamente y fortalece el estado de derecho, a través de una especie de mecanismo de contagio automático. Por otro lado los profesionales de consolidación de la paz ven las medidas de responsabilidad como uno de los elementos, no necesariamente indispensable, de una perspectiva de la reforma institucional más amplia. McAuliffe insiste en que el objeto de estudio y de trabajo de ambos campos se centra en los países en transición de conflicto o regímenes autoritarios, y que estos países tendrán inevitablemente los sistemas judiciales débiles, por lo tanto, carecen de bases para la (re)construcción del estado de derecho.

Señala que el obstáculo más significativo para la (re)construcción del estado de derecho son los gobiernos nacionales, ya que no es beneficioso para ellos tener instituciones fuertes que limitan su poder. Por lo tanto todos los esfuerzos internacionales pueden ser frustrados por los gobiernos que cooperan sólo retóricamente, pero de hecho obstruyen la reconstrucción del estado de derecho. Ya que la reconstrucción del estado de derecho depende de la voluntad política, toma un enfoque de arriba hacia abajo.

También observa la incapacidad de la justicia penal internacional para promover la reforma doméstica del sector de la justicia, y el resultado adverso de socavar la legitimidad de los tribunales nacionales. En el corto plazo la justicia penal internacional elimina los principales autores y les brinda un juicio justo y neutral, pero en el largo plazo no es beneficiosa para los tribunales nacionales.

La reconstrucción del estado de derecho y la justicia transicional difieren en perspectiva: el estado de derecho es un concepto más amplio que incluye el conjunto de la sociedad, mientras que la justicia transicional se centra más en autores materiales y víctimas. Los dos campos bifurcan significativamente cuando se trata de la dimensión temporal. Mientras que la justicia transicional busca resultados a corto plazo y soluciones inmediatas para poner fin al régimen anterior, el estado de derecho



es un proceso a largo plazo que puede durar décadas, como también observó Samuels (2006).

Aunque crítico de los objetivos, carácter temporal y los resultados de la justicia transicional, McAuliffe subraya que no hacer nada también sería perjudicial. Dado que el estado de derecho es un proceso más amplio, la justicia transicional puede ser complementaria al mismo. Por lo tanto, sugiere que los dos conceptos deben ser reconsiderados y mutuamente complementarios.

Desde la limitada investigación en el campo del estado de derecho como parte de la justicia transicional, y su necesaria precedencia a las medidas judiciales de justicia transicional, se sacarán las conclusiones necesarias para el marco conceptual presentado en el final de este capítulo. Como sostiene Bell, "si los objetivos de la justicia transicional incluyen la construcción del estado democrático, la reforma del sector de la justicia o la promoción del estado de derecho(...), entonces cada objetivo apunta a un marco de disciplina diferente, o una constelación multidisciplinaria diferente" (2009: 25). Dado que esta investigación aborda la reforma institucional (judicial) llevada a cabo en el marco de integración de la Unión Europea, cabe analizar la segunda parte de la revisión bibliográfica que se refiere a la europeización, donde también se pretende identificar el vacío en la investigación y apuntar a la posible reconceptualización.

## 1.2. Europeización

En esta sección se examina la investigación más relevante sobre la europeización producida en los últimos años. Se comienza presentando las principales contribuciones sobre las definiciones, conceptos y características del proceso, y se procede con los trabajos sobre sus mecanismos e impacto. Posteriormente, la sección ofrece una revisión de los principales estudios sobre la europeización de los Balcanes Occidentales. Por último, se presenta la investigación limitada sobre la europeización y la justicia transicional, como la revisión mostrará, insuficiente para proporcionar una relación detallada entre las transformaciones políticas impulsadas por los esfuerzos de la construcción de las instituciones y del Estado de parte de la Unión Europea, apuntando claramente al vacío en la literatura, especialmente cuando se trata de los estudios de caso de la presente investigación, Croacia y Serbia.

El concepto de europeización es aún más reciente que la justicia transicional. Fue introducido en la ciencia política a finales de la década de 1990 con el fin de evaluar el impacto de la integración europea en la política, las políticas y las formas de gobierno de los Estados miembros. Como la integración europea va avanzando en el espacio y el tiempo, la investigación también está al tanto de las tendencias y el estudio de los temas de actualidad. Dallara (2014) distingue tres generaciones de estudios sobre la europeización. La primera generación ocurrió entre 1995 y 2005, más tarde etiquetada como la “europeización hacia el este”, y su propósito ha sido lograr una mejor conceptualización de la condicionalidad de la UE y su diferente eficacia e impacto en los Estados objetivo, dependiendo de la credibilidad de la perspectiva de adhesión y la claridad de las recomendaciones hechas a cada país. Los estudios de segunda generación, desarrollados desde el año 2005, todavía se centran principalmente en la condicionalidad de la UE, pero subrayan la importancia de la conducta política nacional para la aplicación de las reformas impulsadas por la Unión Europea. Por lo tanto, muchos autores analizan la dinámica entre jugadores con veto y agentes de cambio nacionales. La tercera generación de estudios de europeización apareció después de 2010 y se centró principalmente en el poder transformador de la UE en los Balcanes Occidentales, con nuevas teorías sobre los resultados y el impacto de los

esfuerzos de la UE en la región. Entre los factores que se tienen en cuenta son los actores políticos nacionales renuentes y, más en general, posiciones en conflicto sobre los requisitos de la UE en relación con cada ámbito de las políticas. Además, la tercera generación de estudios de europeización se centra en la estatalidad cuestionada y disputada de algunos países de los Balcanes Occidentales, y los esfuerzos adicionales de la UE para introducir reformas en la región. Me permitiría añadir una cuarta generación de estudios de europeización dedicados a la europeización de los países de Europa del Este y la llamada europeización de la vecindad a través de la Política Europea de Vecindad (PEV).

### **1.2.1. Definiciones, conceptos y características**

Sin poner en cuestionamiento el significado o la precisión del término “europeización” *per se*, presentaré primero las definiciones en la literatura disponible y las características del proceso observados por varios estudiosos.

Para numerosos autores la europeización es un proceso de promoción de normas y reglas. Dado que los derechos humanos son una parte indivisible de la europeización, primero haré mención de Risse, Ropp y Sikkink (1999) quienes, aunque no analizan específicamente la Unión Europea, estudiaron la promoción de los derechos humanos por parte de las organizaciones internacionales, y el proceso de su internalización (socialización), dividiéndola en cinco etapas diferentes (un “modelo en espiral” en cinco fases): represión y activación de las redes, la negación, concesiones tácticas, “el estatus preceptivo” y el comportamiento consistente con la regla.

A los efectos de esta investigación, se hará referencia principalmente a los autores que consideran que la europeización es un proceso de transferencia de normas, dividiéndolos en dos grupos: el primero, que sólo insiste en la adopción de las reglas, y el segundo, que considera que el objetivo final es el cambio de creencias, valores e identidades.

Una de las principales contribuciones de esta perspectiva fue dada por Manners (2002), quien introdujo el concepto del “poder normativo de Europa” (*Normative Power*

*Europe - NPE*), es decir, el papel internacional de la UE como promotora de normas plasmado en el Tratado de la Unión Europea (TUE), tales como la consolidación de la democracia, el estado de derecho y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en lo que también basa su política exterior. Manners destaca que el acervo comunitario y el acervo político de la Unión se basan en cinco normas básicas: la paz, la libertad, la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y cuatro normas menores: la solidaridad social, la lucha contra la discriminación, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza. Las normas básicas se iban añadiendo gradualmente al acervo. La democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la buena gobernanza, se convirtieron en las características definitorias de la transición de los países postcomunistas y su adhesión a la Unión, establecidas en los criterios de Copenhague en 1993.

En lugar de llamarlo europeización, Schimmelfennig, Engert, y Knobel etiquetan el proceso como "socialización internacional en Europa", que se define como "un proceso en el que se induce a los Estados a adoptar las reglas constitutivas de una comunidad internacional", en este caso Europa. El proceso está dirigido o puede conducir a la adopción de reglas por los Estados objetivo. Las reglas constitutivas se definen como normas institucionalizadas o estándares colectivos de comportamiento adecuado de una comunidad (Schimmelfennig, Engert, y Knobel, 2006: 2). Para Europa las reglas constitutivas son los principios de democracia liberal (el pluralismo social, la democracia, el estado de derecho, la propiedad privada y la economía de mercado). El objetivo final de la socialización es la adopción de las reglas sin más necesidad de la influencia externa. Sin embargo, los autores sostienen que la adopción de las reglas debe ser considerada como cuestión de grado. En una línea similar Checkel (2007) también etiqueta como "socialización" el proceso de adopción de las reglas, pero hace hincapié en que el proceso se considera finalizado cuando se consigue el cumplimiento sostenido basado en la interiorización de nuevas normas sin una estructura particular de los incentivos materiales o sanciones.

Por otro lado, Radaelli también define la europeización como procesos de difusión de la construcción e institucionalización de las reglas formales e informales, los

procedimientos, los paradigmas de políticas, pero también de estilos, de "maneras de hacer las cosas", creencias compartidas y normas que son primero definidas y consolidadas en el proceso político de la UE y luego incorporadas en la lógica de la discurso doméstico (nacional y subnacional), las identidades, las estructuras políticas y las políticas públicas (2000: 4). Otro autor que agrega este componente de creencias y valores es Anastasakis, quien subraya que la europeización es tanto el medio como el resultado final, lo que supone "cierta realidad política, socioeconómica y cultural, pero también es una ideología, un símbolo y un mito" (2005: 78). Una vista racionalista-constructivista también es ofrecida por Grabbe (2006), quien señala que el proceso de europeización implica tanto cálculos materiales como cambios en la lógica de comportamiento de los actores e instituciones nacionales impulsadas por la absorción de las normas de la UE.

Otros autores son estrictamente racionalistas y lacónicos, como Ladrech (2001), quien define la europeización como respuestas de los actores (institucionales y de otro tipo) al impacto de la integración europea.

Anastasakis subraya que la europeización varía en importancia para los países o regiones en el proceso: mientras que para los países menos desarrollados implica la transformación estructural y la modernización, para los países más avanzados y ricos es un proceso de reforma y ajuste estables. Anastasakis (2005), Grabbe (2006) y Keil y Arkan (2014) también toman nota de la europeización como un proceso cambiante en el que cada ampliación tiene un significado diferente para los países candidatos. Por otra parte, los países candidatos también tienen cierta influencia sobre la UE y con cada ampliación subsiguiente la Unión también cambia y se convierte en un actor internacional más competitivo, más diversificado y más fuerte.

Cuando se trata de la transición poscomunista, Grabbe (2006) afirma que para los países poscomunistas la europeización implica tanto el proceso de integración de la UE como el "regreso a Europa" en el sentido de la modernización, la superación de los legados comunistas y la participación plena en el espacio político y económico europeo. La autora hace una distinción entre la europeización y la teoría de la

ampliación, así como la globalización y la transición, destacando que, aunque vinculados o paralelos, deben considerarse como conceptos separados.

### **1.2.2. Mecanismos, herramientas e instrumentos**

Después de presentar las principales definiciones, en esta sección se revisan los mecanismos, herramientas e instrumentos de europeización, es decir, cómo se aplica el propio proceso de europeización en los Estados objetivo.

Una cantidad importante de autores de la primera generación de estudios sobre la europeización ofrecen una serie de tres mecanismos, siendo el primero el más coercitivo y directo, el segundo intermedio, y el tercero el mecanismo menos coercitivo donde se transmiten la cultura, los valores y las creencias. Tal es el caso de Knill y Lehmkuhl (1999), quienes distinguen la integración positiva (prescriptiva), la integración negativa (modificatoria), y la integración "marco" (alteración de las creencias). En su análisis de la internalización de los derechos humanos Risse, Ropp y Sikkink (1999) también utilizan tres tipos de mecanismos causales que eventualmente conducen a: adaptación de los instrumentos y negociación estratégica; concienciación moral, discusión, diálogo y persuasión; institucionalización y habituación. Radaelli (2000) identifica la coerción, la integración flexible y el mimetismo como los principales mecanismos de isomorfismo, la tendencia de asemejarse a la UE. También distingue las transferencias "duras" de los programas y la ejecución de las transferencias "blandas" de ideas, conceptos y actitudes. Checkel (2007) también identifica tres mecanismos: cálculo estratégico, juegos de rol y persuasión normativa que conducen a tres resultados de socialización diferentes: instrumental, limitado, y comunicativo. Aunque la primera etapa es la menos deseable, puede conducir al cumplimiento sostenido debido a los efectos de irreversibilidad (*lock-in*) y, en última instancia, al cambio de preferencias. Elbasani (2013) distingue tres formas de adopción de las reglas que corresponden a diferentes grados de cumplimiento y la institucionalización de las normas de la UE: verbales, legales y sustantivos.

Manners usó una gama más matizada con mecanismos intermedios, desde la presión a la mera influencia o filtro cultural. El autor ofrece una variedad de mecanismos de difusión de la norma, siendo los más blandos el contagio y la difusión de información. Dependiendo del tipo de relaciones que la UE establece con los terceros países, utiliza la transmisión de procedimientos (institucionalización de una relación entre la UE y la tercera parte, incluida la ampliación de la UE); la transferencia (condicionalidad de los acuerdos comerciales, ayuda financiera o asistencia técnica); la difusión de manifiestos (por presencia física de la UE en terceros países como por ejemplo en misiones de observación en la antigua Yugoslavia), y finalmente el filtro cultural (interacción entre la construcción del conocimiento y la creación de la identidad social y política por los sujetos de la difusión de las normas) (2002: 244, 245).

En los estudios de segunda generación se observa que algunos estudiosos son más propensos a sistemas de mecanismos duales. Kelley (2004) identifica dos mecanismos de socialización de las instituciones internacionales: la condicionalidad de adhesión y los métodos basados en la socialización. La condicionalidad funciona mediante el uso de incentivos y sanciones aplicados por actores internacionales en los que los Estados responden después de un cálculo de costes y beneficios. Los métodos basados en la socialización implican un conjunto de procesos, tales como la influencia social o la persuasión para cambiar las creencias o el comportamiento de los actores nacionales por el bien de la reputación internacional. Kelley señala que los dos mecanismos no son mutuamente excluyentes, sino que los métodos basados en la socialización por sí mismos tienen un efecto bajo, y sólo en los casos de baja oposición interna. Por otro lado, Vachudova (2005) subraya la influencia pasiva y activa de la UE. La influencia pasiva significa la atracción de adhesión a la UE, más los costos significativos de exclusión, mientras que la influencia activa es la condicionalidad deliberada ejercida por la UE en el proceso de preadhesión.

A los efectos de esta investigación, se tomará en cuenta la clasificación obtenida por Schimmelfennig, Engert y Knobel (2006). Los autores distinguen dos estrategias diferentes de socialización internacional: la estrategia inclusiva, donde el proceso de socialización internacional se inicia una vez que el Estado objetivo se convierte en miembro de una organización y pasa por un proceso de aprendizaje (como en la

OSCE y el Consejo de Europa), en oposición a la estrategia exclusiva utilizada por la UE y la OTAN, lo que significa que los Estados objetivo son admitidos en las organizaciones una vez que adoptan sus reglas. El mecanismo central de la socialización para ellos es el refuerzo, que consiste en premiar a los Estados objetivo por adoptar las normas constitutivas de la agencia de socialización y sancionar su violación (o falta de adopción). El fundamento principal del mecanismo de refuerzo es que con el tiempo los actores sometidos al refuerzo mantengan el comportamiento de conformidad con la norma con el fin de evitar el castigo y seguir siendo recompensados. Se distinguen tres tipos de refuerzo: por la recompensa, por el castigo y por el apoyo adicional. La UE utiliza el refuerzo por la recompensa (política de condicionalidad) que retira la recompensa si el Estado objetivo no adopta las normas.

Grabbe (2006) introduce mecanismos específicos de europeización en el proceso de adhesión de países de Europa Central y Oriental (PECO), que posteriormente se transpuso a los Balcanes Occidentales: modelos (provisión de plantillas legislativas e institucionales), dinero (de ayuda y asistencia técnica), la evaluación comparativa (*benchmarking*) y seguimiento (*monitoring*), asesoramiento y hermanamiento (*twinning*) y, finalmente, "el control de acceso" (acceso a las negociaciones y otras etapas en el proceso de adhesión). Destaca que la evaluación comparativa (*benchmarking*) fue muy importante para el impacto de la UE en determinados ámbitos de la política, y que el seguimiento continuo (*monitoring*) es un mecanismo clave en la condicionalidad para la adhesión, ejerciendo influencia directa en la formulación de las políticas a nivel doméstico. Sin embargo, la más poderosa herramienta de condicionalidad de la UE es el control de acceso o "puntos de control de condicionalidad" (Vachudova, 2014): diferentes etapas del proceso de adhesión, en particular la obtención del estatus de candidato y el inicio de las negociaciones, que termina con la plena adhesión. Nechev et al. (2013) también sostienen que la evaluación comparativa (*benchmarking*) y el seguimiento (*monitoring*) son los instrumentos clave de la política de condicionalidad. Como podemos observar, con la segunda y tercera generación, la condicionalidad política ha ido cobrando importancia. Por lo tanto, se le prestará especial atención a continuación.



#### **1.2.2.1. La condicionalidad política como mecanismo por excelencia en las ampliaciones al Este (PECO y Balcanes Occidentales)**

Al mecanismo de la condicionalidad política se le presta especial atención ya que se introdujo con la ampliación a los países de Europa Central y Oriental, pero más tarde se fortaleció y amplió a los países de los Balcanes Occidentales.

Checkel define la condicionalidad política como "la política basada en incentivos por excelencia" (2007: 10) que se aplica para lograr un cambio deseado en el comportamiento de un Estado objetivo. Mäki destaca que debido a la asimetría de la interdependencia, los candidatos están en una posición de desventaja en la negociación, por lo tanto, el número de condiciones de ingreso está aumentando, pero el incentivo de convertirse en miembro sigue siendo más grande que quedar excluidos de la UE. Esto es aún más marcado en el caso de la ampliación de los Balcanes Occidentales en comparación con las ampliaciones anteriores, más concretamente en el caso de Croacia y Serbia, donde la condicionalidad de la cooperación con el TPIY "es un ejercicio de la política del poder" (Mäki, 2008: 74), pero debido a las relaciones asimétricas ningún país está en posición de cuestionar las condiciones para la adhesión a la UE.

Para Schimmelfennig, Engert y Knobel (2006) el mecanismo social central utilizado por la Unión Europea es el refuerzo por la recompensa en la forma de la política de condicionalidad. La UE utiliza la estrategia de incentivos materiales a fin de que los Estados objetivo cumplan con las condiciones. En el caso de que un Estado no cumpla con las normas o no adopta las reglas, no obtiene la recompensa. Los Estados europeos que cumplen con las condiciones reciben asistencia, fortalecen sus relaciones institucionales con la UE y, en última instancia, se convierten en miembros.

Noutcheva (2012) argumenta que el impulso básico de la condicionalidad de la UE es el análisis de costes y beneficios (la elección racional) donde el cambio doméstico es una reacción a los beneficios materiales y sociales que ofrece la UE. Asimismo, la UE puede imponer costes a los Estados objetivo mediante la retención de beneficios y castigar un comportamiento inaceptable. Nechev et al. (2013) añaden el sistema de evaluación comparativa (*benchmarking*) para los Balcanes Occidentales a la política

de condicionalidad de la UE hasta ahora para garantizar el cumplimiento de los países candidatos con las normas de afiliación. Ponen el caso de la adhesión de Croacia a la Unión como un éxito de la condicionalidad política de la UE en la promoción de procesos de reforma que lleva a la adhesión. Llegaron a la conclusión de que la condicionalidad política de la UE puede ser un poderoso instrumento en los procesos de adhesión de los países de los Balcanes Occidentales, y que la política de condicionalidad es más eficaz cuando opera en el marco de los criterios políticos de Copenhague. Dallara (2014) también destaca que la condicionalidad política es el instrumento clave que se utiliza para la aplicación de las normas y reglas de la UE, especialmente la promoción de la democracia y el estado de derecho, objeto de la presente investigación.

### **1.2.3. El impacto de la europeización**

Antes de pasar a la investigación sobre los efectos de la europeización en los Balcanes, se analizará el impacto de la europeización de acuerdo con la investigación pertinente hasta ahora. Así que, ¿cuáles son los elementos, efectos y momentos decisivos que deben ser tomados en cuenta para que la europeización tenga impacto?

En primer lugar, es el lado receptor de las políticas de la UE - los Estados objetivo o sus actores nacionales. Anastasakis (2005) subraya que la europeización varía principalmente según y depende de los actores nacionales y su voluntad de cambiar y adaptarse. Cuando se hace referencia a la política de condicionalidad aplicada a los países PECO, Grabbe (2006) pone de relieve que ésta no habría sido exitosa si los países no hubieran solicitado adherirse voluntariamente. Dado que la política de condicionalidad es "más zanahorias que palos", o, como lo etiquetan Schimmelfennig, Engert y Knobel (2006) - recompensas sin castigos, el cambio no es posible en los Estados que se nieguen a cumplir. Börzel (2011) también destaca que el impacto de las negociaciones depende de la voluntad política o la capacidad administrativa para aplicar lo acordado, igual que Noutcheva y Aydın- Düzgit (2011), quienes señalan que ni siquiera una administración pública capaz ni unas instituciones estatales que

funcionen bien pueden sustituir la falta de voluntad política doméstica y la falta de liderazgo en las reformas institucionales. Dallara (2014) también sostiene que los actores nacionales son claves como guardianes poderosos que interpretan las normas y criterios impuestos por la UE y los traducen en políticas públicas.

La siguiente pregunta es ¿en qué momento empiezan a cooperar los actores nacionales? ¿En qué momento la europeización comienza a tener efecto?

Varios autores también subrayan que la europeización tiene más efecto cuando hay cierto grado de incompatibilidad entre los procesos, las políticas y las instituciones nacionales y de ámbito europeo, que representan las presiones adaptativas (Grabbe, 2006) o cierta interdependencia asimétrica, es decir, los Estados objetivo débiles (Vachudova, 2005).

Según Dolenec (2008) para que la europeización tenga impacto, los partidos políticos liberales deben dominar el Estado objetivo como condición previa. En una línea similar Schimmelfennig, Engert y Knobel destacan que el impacto de la condicionalidad política fue encontrado en los “países de constelación mixta” (2006: 246), donde los partidos liberales, mientras en gobierno introducirían reformas para la integración europea y, por tanto, aumentarían las apuestas en la consolidación democrática y los costos para cualquier reversión futura. Esto causa el efecto de irreversibilidad (*lock-in*), es decir, que los partidos populistas adaptan sus objetivos políticos para preservar los beneficios obtenidos de la integración, y siguen con el curso de la reforma y la integración. Por lo tanto, el efecto de irreversibilidad definitivo, es el cambio de la constelación de partidos de mixta a liberal.

Otros autores van en una línea similar e identifican que existe un momento decisivo (el efecto *lock-in*) cuando el cambio se hace irreversible. Por ejemplo, en el análisis de la difusión de normas de los derechos humanos Risse, Ropp y Sikkink (1999) afirman que en un primer momento los Estados adoptan las normas de derechos humanos instrumentalmente, pero a medida que el proceso de socialización continúa, los Estados recalcitrantes entran en la argumentación y luego en el diálogo con la oposición, y, finalmente, las normas adquieren el estatus preceptivo mientras que los procesos de institucionalización y habituación se convierten en un modo dominante de

la acción social. En su estudio sobre las negociaciones para la adhesión a la UE de los países PECO Vachudova (2005) observa que aun cuando los gobiernos recalcitrantes que rechazaron cooperar estaban en el poder, nunca se distanciaron totalmente de la UE, porque no podían abandonar el proyecto de construir lazos más estrechos con la Unión, dado que el proyecto ya estaba enraizado en el electorado. También en el caso de los países PECO Grabbe (2006) sostiene que los responsables de las políticas nacionales se comprometieron con el proceso, debido a que ya habían invertido considerables costes y capital político en la alineación con las políticas de la UE, por lo que se hizo políticamente costoso retirarse. Como veremos en la presente investigación, lo mismo ocurrió en Croacia cuando HDZ regresó al poder en 2003, y en Serbia en 2008, cuando SPS cambió su trayectoria y se convirtió en un partido proeuropeo.

Otros autores insisten en que la presión externa y la voluntad nacional para cumplir son igual de importantes. En su trabajo sobre la socialización internacional de las normas de derechos humanos Risse, Ropp y Sikkink destacan que la mejora de las condiciones de derechos humanos se puede lograr cuando la presión desde arriba (o desde el exterior) se combina y se complementa con la presión desde abajo (de la oposición interna). Cuando se trata de las reformas del estado de derecho impulsadas por la UE en los Balcanes Occidentales (y Turquía), Noutcheva y Aydin- Düzgit (2011) subrayan la importancia tanto a nivel de la UE, como de los factores internos.

En la interacción entre la Unión Europea y el Estado objetivo para el impacto de la europeización generalmente es decisivo el equilibrio entre los costes políticos y el beneficio potencial. Schimmelfennig, Engert y Knobel (2006) afirman que las condiciones para el cumplimiento son los incentivos creíbles (beneficios materiales y políticos) para convertirse en miembros de la UE y bajos costes internos de adaptación política. El éxito de la europeización de los países PECO para Börzel (2011) es producto de los altos costes de cumplimiento debido a la incompatibilidad institucional y política, la presión significativa de adaptación por la condicionalidad de la UE y la debilidad de jugadores con veto nacionales.

Uno de los elementos clave que la EU tendría que tener en cuenta con el fin de tener impacto en los Estados objetivo es que sus políticas e incentivos deben emanar credibilidad y legitimidad en combinación con bajos costes internos de adopción de las reglas (Schimmelfennig, Engert y Knobel, 2006). Börzel (2011), Dallara (2014) y Vachudova (2014) también destacan que para que la política de la UE tenga impacto, tiene que tener claridad, transparencia, coherencia y credibilidad. Por otro lado, Börzel (2011) y Noutcheva y Aydin- Düzgit (2011) afirman que las reformas de la UE con el apoyo de la asistencia financiera y técnica también están proporcionando legitimidad a las elites políticas nacionales para implementarlas. Cuando se trata de los Balcanes, Noutcheva (2012) sostiene que la variación en el comportamiento de cumplimiento de los gobiernos depende de tres factores principales - la legitimidad de las condiciones de la UE percibida por los actores nacionales en los países candidatos, los costes internos de cumplimiento y la capacidad y la voluntad de la UE de utilizar sus recursos de poder superiores para imponer el cumplimiento cuando se enfrentan con la oposición interna.

Por último, y lo que es de suma importancia para esta investigación, es el hecho destacado por Dallara (2014) y Vachudova (2014), en sus análisis de la fase posterior a la adhesión: concluyen que la condicionalidad política funciona mejor antes de la adhesión, y pierde su eficacia una vez que la adhesión se haga efectiva.

#### **1.2.4. La europeización de los Balcanes Occidentales**

En la presente sección se analiza la literatura sobre la europeización de los Balcanes Occidentales, objeto de la presente investigación. El término Balcanes Occidentales o el Sudeste de Europa comprende Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia (ARYM), Kosovo y Albania. Todos estos países, a excepción de Croacia, que se adhirió a la UE en julio de 2013, se encuentran en diferentes etapas de adhesión a la Unión Europea.

Cuando se trata de los Balcanes Occidentales, Mäki (2008) y Belloni (2009) destacan que la UE ha sido el principal actor internacional con una posición exclusiva en la

promoción de la democratización. La UE se mantuvo como el principal actor internacional y su poder blando sustituyó la influencia de Estados Unidos en los Balcanes Occidentales desde 2001, después de que los Estados Unidos emprendieron la guerra contra el terrorismo (Belloni, 2009).

De hecho, tanto Belloni (2009) como Noutcheva (2012) argumentan que la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) fue resultado del fracaso de la UE en poner fin a los conflictos en los Balcanes en la década de 1990. La UE desarrolló la PCSD y se convirtió en el actor central en las áreas de prevención y gestión de conflictos, en un primer momento como la medida de la política exterior de la reconstrucción y la estabilización posterior a los conflictos. Mucho antes de que los países entraran en procesos de preadhesión y adhesión, la UE se hizo presente en la región a través de las operaciones militares y misiones policiales puestas en marcha en el marco de la PCSD, así como a través de sus canales diplomáticos, a través del envío de los enviados especiales del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). A partir del año 2000, cuando a los países de la región se les dio la perspectiva de integración europea, la UE pudo utilizar su influencia activa y sus dos herramientas principales: la condicionalidad (a corto plazo) y el aprendizaje social (a largo plazo). Por lo tanto, la UE centra sus esfuerzos en un proceso dual: la aplicación de la política de condicionalidad de preadhesión y adhesión, mientras vela por los Estados no consolidados o débiles (Vachudova, 2014).

En su política de condicionalidad hacia los Balcanes Occidentales la UE tiene un poder ilimitado para determinar el curso de las relaciones bilaterales con los países candidatos. En este proceso asimétrico (Mäki, 2008) de la integración la UE utiliza una combinación de zanahorias, palos, y la promesa de la adhesión final para traer estos países más cerca de Europa (Anastakis, 2005).

A pesar de las variaciones entre los países, Anastakis subraya las características comunes de la europeización "al estilo del Sudeste Europeo" definiéndolo como "un proceso cada vez más exigente, impulsado desde el exterior, y coercitivo de cambio interno y regional provocado por la UE" (2005: 77). Sin embargo, aunque impulsado desde fuera, el proceso también depende de las capacidades y la voluntad de cambio

de los actores nacionales. Como resultado, el impacto en los países de la región es diferente.

La europeización de los Balcanes Occidentales también es más compleja que las ampliaciones anteriores, debido a las múltiples transiciones del comunismo, de las guerras y los períodos nacionalistas. También es un proceso unidireccional, didáctico y condescendiente debido al poder asimétrico entre la UE y los Estados del Sudeste de Europa que tienen el poder limitado o ninguno para afectar las reglas, pero que las deben obedecer y están dispuestos a hacerlo porque es una prioridad de la política exterior de todos los países de la región. La mayor parte de las élites políticas en esos países son débiles, ilegítimas o inestables. Además, la UE está utilizando una herramienta de condicionalidad de gran alcance que va más allá de los criterios de Copenhague aplicados en los países PECO, ya que añade la cooperación con el TPIY como condición, así como las disposiciones de los Acuerdos de Dayton y Ohrid. Börzel (2011) agrega que la cooperación con el TPIY<sup>7</sup> era especialmente problemática porque afectaba el derecho soberano de los Estados a tomar decisiones autónomas sobre temas de interés nacional.

Otra de las características de la europeización "al estilo del Sudeste Europeo" es que el volumen de la agenda de la integración de los Estados objetivo también está aumentando debido a la expansión del acervo comunitario (Anastasakis, 2005; Keil y Arkan 2014). La agenda de la UE no tiene precedentes, ya que se relaciona con una amplia variedad de temas cuando tiene trato con los países candidatos o candidatos potenciales. El hecho de que los países de los Balcanes empiezan con una capacidad más débil que los países candidatos anteriores también ha hecho la gestión de la agenda de la UE más difícil.

Börzel (2011) también destaca que los avances en el cumplimiento de los Balcanes Occidentales con las condiciones de la UE es formal y lejos de internalizado o consistente. Sin embargo, ella insiste en que incluso los Estados más débiles de la región han adoptado normas y reglas de la UE.

---

<sup>7</sup> Véase más en el Capítulo 2: Revisión de las principales aportaciones sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia

Esta variación en el cumplimiento por parte de los Estados de los Balcanes Occidentales depende del cálculo de costes y beneficios y de la legitimidad de la UE percibida. A diferencia de los problemas de la construcción del Estado (véase más adelante en el texto), las condiciones de gobernanza de la UE codificados en los criterios de adhesión de Copenhague han sido vistas como altamente legítimas en los Balcanes Occidentales. Esto ha ayudado a forjar un consenso político sobre las reformas a favor de la UE, lo que lleva a una tendencia de cumplimiento sostenido en el tiempo (Noutcheva, 2012).

Belloni (2009) critica la excesiva concentración de la UE sobre las élites políticas y exige un compromiso más profundo con la sociedad civil en la región para obtener reformas más sostenibles. También es crítico respecto del retraso de la adhesión de los Balcanes Occidentales (comparando la UE con una meta móvil) y argumenta que la experiencia hasta el momento de la integración de la región a la UE ha demostrado que las élites políticas responden positivamente a la condicionalidad respaldada por un refuerzo tangible, pero también observa una falta de presión por la europeización desde la sociedad (las demandas de abajo hacia arriba). En el caso de Croacia Ladrech (2009) también destaca el cumplimiento instrumental de las élites con la condicionalidad de la UE, especialmente en relación con la condicionalidad política y las condiciones no relacionadas con el acervo. Keil y Arkan (2014) identifican los principales factores de la consolidación democrática en los Balcanes Occidentales como región: (1) las estructuras estatales débiles, (2) la impugnación interna y externa del Estado, (3) la falta de una cultura política democrática, (4) estructuras económicas débiles y (5) la falta de incentivos externos para la democratización y consolidación del Estado. A pesar de estar de acuerdo con la clasificación de los factores, quisiera destacar que la UE precisamente da incentivos externos para la democratización y la consolidación del Estado.

Cuando se trata de los efectos de la ampliación de la UE, como en el caso de otros países poscomunistas de Europa Central y Oriental, el proceso de ampliación a los Balcanes Occidentales sigue teniendo un "efecto democratizador" dado que candidatos y precandidatos responden a los incentivos de adhesión a la UE: los partidos políticos han cambiado sus agendas para hacerlas compatibles con la UE, y



los gobiernos han implementado cambios en las políticas para avanzar en el proceso de preadhesión. Los principales partidos políticos de todos los países de los Balcanes Occidentales han cambiado sus posiciones para apoyar a la UE. Sin embargo, sólo algunos han puesto en marcha una amplia reforma: los intereses a corto plazo de las élites políticas en el poder pueden estar en contra de la integración europea. La condicionalidad es creíble sólo porque la UE está dispuesta a detener el proceso cuando un gobierno no está haciendo progresos en las reformas internas cruciales (Vachudova, 2014).

Por último, Anastasakis también subraya que la parte más débil en el proceso, los países del Sudeste Europeo, también tiene impacto sobre la UE porque la Unión tiene que adaptar y adecuar sus políticas y estrategias de acuerdo a la situación sobre el terreno. Para que la UE tenga influencia o "tracción" en la política nacional, un Estado debe tener una perspectiva creíble de convertirse en el futuro miembro de la UE. En la misma línea Belloni sostiene que los Balcanes también cambiaron la UE "tanto como la UE está tratando de cambiar sus vecinos del sudeste" (2009: 9). Aunque hace gala de una exageración, no deja de tener razón de que la ampliación de la Unión Europea a los Estados de los Balcanes Occidentales ha tenido algunos efectos en la propia Unión, igual que Anastasakis, quien subraya que este proceso "es una prueba, no sólo del efecto exitoso y beneficioso del proceso de europeización, sino también para la modificación de la identidad europea en el futuro" (2005:80).

Tomando en cuenta la literatura existente, hay dos características distintivas del proceso de europeización de los Balcanes Occidentales en comparación con las ampliaciones anteriores: los esfuerzos de la UE en las reformas institucionales y de construcción del Estado de los países de la región. Con el fin de definir el marco conceptual de la presente investigación, a continuación estoy presentando la investigación hasta el momento sobre las dos componentes.

#### **1.2.4.1. La Unión Europea y la reforma institucional en los Balcanes Occidentales**

Según Manners (2002) y Dallara (2014), el estado de derecho es uno de los valores constitutivos de la Unión Europea consagrado en el Tratado de la UE. La adopción de los criterios de Copenhague en 1993 fue un punto de inflexión en las actividades de la UE dirigidas a promover reformas judiciales en los terceros países. Aunque los criterios de Copenhague no especificaron originalmente la reforma de los sistemas judiciales como una de las condiciones a cumplir para la adhesión a la UE, la interpretación del concepto del "estado de derecho" de la Comisión Europea se basa en los conceptos de la independencia judicial, la capacidad judicial, el juicio justo, y el funcionamiento eficaz del sistema judicial. Para Dallara (2014) esto demuestra la preocupación de la UE por avanzar en el funcionamiento del sistema judicial, la independencia judicial y sobre todo la eficacia del sistema judicial en su totalidad.

Otro punto de inflexión en la estrategia de la UE hacia los países de los Balcanes Occidentales se produjo con el inicio de las negociaciones para la adhesión de Croacia. La Unión aplicó todas las lecciones aprendidas de las anteriores ampliaciones e introdujo algunas innovaciones, como el sistema de evaluación comparativa (*benchmarking*) para abrir y cerrar los capítulos de negociación y dedicó un capítulo especial de negociación (23) al poder judicial y los derechos fundamentales, separado del capítulo de justicia y asuntos de interior (en las ampliaciones anteriores). Así, la reforma judicial fue reconocida por la UE como fundamental en su estrategia de promoción del estado de derecho en los Balcanes Occidentales.

Un paso adicional fue tomado después del final de las negociaciones de adhesión de Croacia, plasmado en la Estrategia de Ampliación 2012 de la UE (Nechev et al., 2013) que se centra en las políticas del ámbito del estado de derecho, y así dirige el instrumento de condicionalidad de la evaluación comparativa (*benchmarking*) y el seguimiento (*monitoring*). Ya con la adhesión de Croacia se añadieron disposiciones adicionales en el Tratado de Adhesión, tales como el seguimiento (*monitoring*) y cumplimiento de los compromisos antes o hasta la fecha de la adhesión, especialmente en relación con el capítulo de la Justicia y los Derechos

Fundamentales. Dado que el estado de derecho y la gobernabilidad democrática se consideran esenciales para la adhesión plena y también, basándose en la experiencia de Croacia, para los siguientes países candidatos la UE decidió abrir capítulos del estado de derecho (23- Poder judicial y derechos fundamentales y 24- Justicia, libertad y seguridad) en la fase inicial de las negociaciones. Así se introdujeron medidas adicionales - criterios de referencia (*benchmarks*) provisionales (además de los de apertura y cierre) y el balance general sobre el progreso en los capítulos de negociación, con el énfasis principal en los capítulos 23 y 24.

En su análisis del impacto de la UE sobre el estado de derecho en los Balcanes Occidentales y Turquía, Noutcheva y Aydin-Düzgit (2011) argumentan que la característica clave es el grado de alineación (genuino, parcial o no alineación) de los incentivos de las élites gobernantes nacionales con los incentivos de la UE, es decir, la voluntad de los actores nacionales. Llegan a la conclusión de que al proporcionar beneficios materiales y la legitimidad externa a las élites gobernantes de estos países, la UE ha tenido un efecto transformador sobre las estructuras institucionales y legislativas nacionales sustentando el estado de derecho. Destacan la importancia de las élites políticas en la cooperación en las reformas institucionales, ya que una administración estatal capaz e instituciones del Estado que funcionen no son suficientes. Dallara (2014) también destaca la importancia de los actores nacionales para las políticas de la UE dirigidas a la promoción de reformas judiciales, produciendo diferentes efectos y resultados, en función del hecho si la escena nacional estuvo dominada por jugadores con veto o actores de cambio.

Mendelski (2013) divide el estado de derecho en dos dimensiones: capacidad e imparcialidad judicial o el estado de derecho *de jure* y *de facto*, respectivamente. La capacidad judicial está asociada con la capacidad del poder judicial de hacer cumplir la legislación de una manera eficiente y de bajo costo, mientras que la imparcialidad judicial se refiere a la aplicación imparcial e impersonal de la ley. Asimismo insiste en que el papel de la condicionalidad de la UE en el fomento de las reformas (del estado de derecho) es crucial en el período previo a la adhesión de los países candidatos, sobre todo por el poder asimétrico de negociación, pero que en última instancia el impacto depende de los actores, instituciones formales o prácticas informales

nacionales. La transferencia de las normas y su aplicación dependen de la actitud y la voluntad de la reforma política de parte de los actores nacionales (por ejemplo, las élites políticas) y potencialmente pueden conducir a cambios institucionales en el sistema judicial (2013: 84). Sin embargo, las élites políticas pueden aumentar el estado de derecho *de jure*, que a su vez se traducirá en el estado de derecho *de facto*. Este paso del estado de derecho *de jure* al estado de derecho *de facto* se produce cuando las nuevas reglas y los recursos son realmente implementados y enraizados.

Para Dallara (2014) las reformas judiciales en los países poscomunistas del Sudeste de Europa reflejan toda la complejidad de las reformas institucionales y la creación de capacidades en contextos postautoritarios, y arrojan luz sobre el papel de las élites y los cambios en la estructura del poder. Sólo si las élites políticas son convergentes con la adhesión a la UE (no sólo formalmente) y los requisitos respecto del estado de derecho, los incentivos de la UE pueden ser utilizados adecuadamente para introducir e implementar cambios. La autora también señala que los jueces y los fiscales también son cruciales para la promulgación de las reformas y que en este sector, más que en otros, el consenso o al menos la participación de los representantes de los jueces parece ser una condición para la reforma en el largo plazo. El objetivo de la promoción de reformas judiciales en el proceso de ampliación ha sido una de las tareas más difíciles para la UE como actor externo de la democratización, y con diferentes resultados, concluye Dallara. A continuación, me gustaría destacar los esfuerzos de construcción del Estado de la UE en la región, como una tarea aún más difícil, con resultados aún más deficientes.

#### **1.2.4.2. La Unión Europea como constructor del Estado en los Balcanes Occidentales**

La UE no es solamente "un imperio en negación, es de hecho un constructor del Estado en negación" (Keil y Arkan, 2014: 6) y se ha convertido en un constructor del Estado activo en los Balcanes Occidentales, promoviendo arreglos institucionales específicos y ajustando los sistemas políticos de la región. Keil y Arkan acuñaron el término de la Construcción Europea de los Estados miembros (*European Member State Building*) y lo definieron como el compromiso político de la UE en los Balcanes

Occidentales, un nuevo proceso que combina las políticas de ampliación tradicionales con los conceptos clásicos de la construcción del Estado (tal y como influir en el diseño institucional de los países candidatos). El proceso consta de dos dimensiones importantes de la construcción del Estado - la creación de la capacidad estatal y las capacidades de gobernanza, donde la UE tiene poca experiencia previa. Las políticas de la UE hacia la región se centran en cuatro dimensiones principales: la creación de Estados eficaces, la consolidación de la democracia, la implementación de las reformas económicas y los preparativos para la adhesión a la UE, incluyendo la armonización con el acervo.

Ya en 2003, Teokarević y más tarde Papić (2006) se refirieron a los esfuerzos de la democratización de la Unión Europea en los Balcanes Occidentales "más allá de la condicionalidad", involucrándose de manera (pro)activa en el mantenimiento de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro y la elaboración de su carta constitucional como parte de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y después involucrándose activamente en la resolución de los problemas que surgieron de esta Unión Estatal débil (Papić, 2006). Aunque a corto plazo se trataba de un esfuerzo de mantener la estabilización, en el largo plazo se retrasó y obstaculizó la integración de los dos países (Kostovicova y Bojičić-Dželilović, 2006). Además, el compromiso de la UE en los Balcanes Occidentales a través de la PESD tuvo un efecto ambiguo sobre el avance de la integración europea, precisamente porque no era parte integral del Proceso de Estabilidad y Asociación y no tenía herramientas para hacer frente a la compleja realidad sobre el terreno.

Con los esfuerzos adicionales para reforzar los Estados débiles, la europeización de los Balcanes era un reto que implicaba un doble esfuerzo de integración y estabilización (Kostovicova y Bojičić-Dželilović, 2006), que trajo consigo la "condicionalidad reforzada", que abarca requisitos políticos, económicos y relacionados con el acervo para la adhesión, así como las condiciones que emanan de los acuerdos de paz y los acuerdos políticos. Los esfuerzos de la UE en la construcción del Estado fracasó por la baja legitimidad y la poca experiencia de la UE en el campo y dado que intentó entremeterse en la soberanía y la estatalidad de los países en cuestión.

Según Bieber (2011), la UE es el actor principal de la construcción del Estado en los Balcanes Occidentales en un proceso paralelo o anterior a la integración europea. Los esfuerzos de construcción del Estado se han invertido en los llamados Estados minimalistas de la región (Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Serbia y Montenegro en 2003-2006) que se definen como "Estados débiles, tanto en términos de fuerza y alcance. A diferencia de los Estados fallidos, sin embargo, los Estados minimalistas son Estados inacabados y no consolidados que mantienen funciones mínimas y no tienen la ambición constitucional de ejercer funciones más amplias o poseen mayores mecanismos de aplicación" (2011: 1786).

Bieber afirma que la condicionalidad de la UE hacia los actores nacionales en lo tocante a la construcción del Estado resultó ineficaz, debido a la falta de capacidad y legitimidad de la UE en este ámbito. Clasificó esfuerzos externos de construcción en tres tipos de construcción del Estado externa: la *intervención directa* en la estructura y la construcción del Estado, a través de la creación de nuevas instituciones, imposición de leyes y otros actos que convencionalmente se reservan para los actores nacionales (Bosnia y Herzegovina y Kosovo y más lejos en Irak o Timor Oriental); *a través de la coerción y el estrecho seguimiento de los constructores del estado*, donde los actores internacionales presionaron a los actores nacionales para impulsar una agenda particular de la construcción del Estado que se define a nivel internacional (Bosnia y Herzegovina, Kosovo); *construcción del Estado a "larga distancia"* en que la UE aplica el mecanismo de condicionalidad de la ampliación a los proyectos de construcción del Estado, con el objetivo de que las élites transformen las instituciones de su país (Kosovo, Bosnia y Herzegovina y Serbia y Montenegro).

Sin embargo, Bieber marca la diferencia entre la construcción del Estado y de las instituciones, siendo la última ya el núcleo de la condicionalidad de la UE para la ampliación a los países de Europa Central y Oriental. Además de incluir el fortalecimiento institucional, la construcción del Estado va más allá y "se centra en el núcleo de las funciones de gobierno, y por lo tanto tiene un impacto directo en la soberanía de un Estado" (2011: 1791). Estos requisitos de la UE destinados a la soberanía del Estado carecían de justificación normativa y la legitimidad que condujo a la negativa por parte de los actores nacionales (Noutcheva, 2007, 2012).

Keil y Arkan (2014) también hacen hincapié en el papel de la UE en la construcción de los Estados miembros de la UE en la región, donde la UE interviene directamente en la política interna de los Estados en tiempos de inestabilidad bajo la égida de los valores, la identidad o la seguridad europeos. También concluyen que los resultados de este tipo de intervenciones son mixtos, pero sostienen que parte de la responsabilidad por el poco éxito recae en las élites políticas que quieren mantener el *statu quo* por sus intereses personales.

Börzel (2011) sostiene que la estatalidad no consolidada o limitada de algunos de los Estados de los Balcanes Occidentales socava su democratización y en consecuencia, su perspectiva de adherirse a la Unión Europea al obstruir su camino de preadhesión. Por lo tanto la estatalidad consolidada es una condición previa para la adhesión a la UE y de ahí la necesidad de la UE de promover la democratización paralela a la consolidación de un Estado con el fin de facilitar la integración europea de los países. Sin embargo, paradójicamente, la UE no tiene el poder para inducir la democratización ni construir los Estados. Si bien se ha desarrollado un enfoque integral para la promoción de la democracia, la UE carece de una estrategia clara, credibilidad y coherencia para la construcción del Estado.

En la misma línea Vachudova (2014) explica que la influencia de la UE en los Balcanes Occidentales se ha debilitado por impericia, ilegitimidad y falta de coherencia respecto a sus esfuerzos en el ámbito de la construcción del Estado en la región. El principal problema de la construcción del Estado por la UE es que carece de experiencia, estrategia y herramientas (Börzel, 2011), así como de criterios claros (Keil y Arkan, 2014) y de legitimidad (Noutcheva, 2012). Teniendo en cuenta su fallido desempeño en Kosovo y Bosnia y Herzegovina, e iguales resultados de Estados Unidos en la construcción del Estado en Afganistán e Irak, hasta sería inútil tratar de desarrollar una estrategia, sino que se aconseja continuar con la promoción de la estabilidad (Börzel, 2011).

Bieber llega a la conclusión de que este nuevo reto de la construcción del Estado de la UE en los Balcanes Occidentales ha puesto de manifiesto el vacío entre el proceso altamente técnico de adhesión a la UE, por un lado, y por el otro la construcción del

Estado de la Unión Europea impulsada por la seguridad. Este es el principal reto para la construcción del Estado de la Unión en un futuro previsible. La reestructuración de la política exterior de la UE tras la ratificación del Tratado de Lisboa incluye la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior con el potencial de reducir las fricciones estructurales que han impedido la construcción del Estado de la UE; sin embargo, otra vez el autor hace hincapié en los obstáculos de Estados no consolidados (minimalistas) en su integración europea (2011: 1800).

Keil y Arkan (2014) argumentan que la política de ampliación de hoy se trata más de la construcción del Estado y la democratización externa que de puras reformas administrativas. Así la UE también ha cambiado la naturaleza, las herramientas, el papel y la identidad como actor de la política exterior. La UE ahora se centra más en el establecimiento de Estados estables y las democracias en su vecindad más cercana para asegurar la paz y la seguridad a través de la participación directa.

#### **1.2.5. La Unión Europea y la justicia transicional**

Por último, en esta sección se ha examinado la limitada investigación sobre las políticas y los instrumentos de la Unión Europea a través del prisma de la justicia transicional.

En su documento de trabajo Avello (2008) analiza lo que ella denomina como "esfuerzos europeos en justicia transicional". La autora primero enumera una serie de declaraciones y documentos en los que se refiere a la justicia transicional, aunque no de manera explícita o específica (por ejemplo, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la UE como base de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como parte de los esfuerzos de la UE en la gestión de crisis y de establecimiento de paz) y luego ofrece una visión general de los instrumentos de la Unión que permitan la aplicación de medidas de la justicia transicional: la Política de Cooperación y Desarrollo y la PESC. La Política de Cooperación y Desarrollo se orienta hacia el fortalecimiento del estado de derecho y la construcción y las reformas institucionales, mientras que el Instrumento de Estabilidad financia juicios nacionales e



internacionales, comisiones de la verdad y otras iniciativas de conformidad con los derechos humanos internacionales y los criterios del estado de derecho. Dentro de la PESC se incluyen dos direcciones principales de las actividades de justicia transicional: el apoyo directo a la Justicia Penal Internacional y las misiones de estabilidad y mantenimiento de la paz en el marco de la PESC y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La autora señala que la Unión Europea está, de hecho, aplicando los mecanismos de justicia transicional en sus programas y políticas sin reconocerlas explícitamente como tales y sin una conceptualización clara. Además, observa una falta de coordinación y complementariedad entre diferentes instrumentos y las políticas que se pueden considerar mecanismos de justicia transicional de la UE.

Rangelov y Theros (2009) analizan las actividades de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, pero son más críticos, alegando la falta de complementariedad, coordinación y coherencia entre los distintos instrumentos y políticas. Además, no toman en cuenta los esfuerzos de consolidación de las instituciones de la Unión como mecanismos de justicia transicional. Ponen énfasis en los mecanismos de justicia penal y la cooperación de la Unión con las organizaciones locales de la sociedad civil locales (OSC). Afirman que las políticas de la UE con respecto a Bosnia y Herzegovina se basan en dos pilares: la consolidación de la paz de la PESD y la estrategia de "palos y zanahorias" para la integración europea, pero sin una clara relación entre ellos. Dado que consideran que los mecanismos de justicia transicional de la UE han sido los juicios por crímenes de guerra, subrayan que la Unión "pasa por alto el potencial de la justicia transicional como una estrategia de seguridad" (2009: 2) y proponen una reorientación de su mandato para prestar más atención a la cooperación con las OSC locales. A pesar de que no lo consideran como mecanismos de justicia transicional, en su revisión de la estrategia de la condicionalidad para la ampliación de la UE con respecto a Bosnia y Herzegovina y otros países de los Balcanes Occidentales, los autores mencionan que el programa CARDS financió el retorno de los refugiados y los desplazados internos, la asistencia técnica a poderes judiciales nacionales y la reestructuración de los ministerios de justicia, pero destacan que no hubo apoyo a la formación de investigadores policiales, fiscales o jueces, ni apoyo a la reforma de la policía. También afirman que el programa IPA financió la ayuda a la

transición y al desarrollo institucional, mientras que el Instrumento Europeo de Democracia y Derechos Humanos (IEDDH) financió el proyecto de las OSCs en el ámbito del estado de derecho, el respeto por los derechos humanos, la protección de las minorías y el pluralismo político.

Davis afirma que "la justicia transicional es un campo dinámico, estrechamente relacionado con áreas de especialidad de la UE, tales como la gestión de crisis, la paz y el fortalecimiento institucional y el desarrollo" (2010: 7). Por lo tanto la autora analiza esta relación y ofrece una visión general de las disposiciones de las políticas de la Unión Europea relevantes para la justicia transicional. Sostiene que la contribución de la justicia transicional al desarrollo institucional es poco estudiada y que la anteriormente mencionada relación entre la justicia transicional y las áreas superpuestas de iniciativas e instrumentos de la UE se debe examinar aún más como medidas de justicia transicional complementarias, donde la Unión Europea participa principalmente como donante. Afirma que no existe una política o enfoque de la justicia transicional, por lo que estudia una serie de políticas exteriores de la UE con respecto a la promoción de la paz y la lucha contra la impunidad. Sugiere que la UE puede cambiar su papel de ser principalmente un apoyo financiero a las iniciativas de justicia transicional de los demás actores en desarrollar un enfoque estratégico como uno de sus objetivos de la política exterior. Además, considera que la mayor parte de estas iniciativas son medidas de justicia transicional no judiciales (complementarias), tal y como la búsqueda de la verdad, la reparación y la reforma institucional. Finalmente llega a la conclusión de que la Unión Europea debería cerrar la "brecha de credibilidad" entre los compromisos declarados a la paz, los derechos humanos, el derecho internacional y su realización.

Crossley- Frolick (2011) estudia cómo y por qué la UE promueve políticas de justicia transicional como parte de una estrategia de ampliación y de política exterior y de la seguridad más amplia. Analiza y da una revisión de las políticas y los instrumentos de la Unión Europea para promover la justicia transicional a través de sus así llamadas herramientas duras (militares) y blandas (diplomacia, asistencia técnica y extranjera) de política exterior, a través de dos vías de política: a nivel de la Comisión Europea y en el marco de la PESC. Dentro de las herramientas políticas de la Comisión Europea

se menciona la incorporación de elementos de justicia transicional en las condiciones para la ampliación, tales como los criterios de Copenhague y la ayuda de preadhesión. Hace referencia a Avello (2008), quien afirma que la justicia transicional es una parte *de facto* del programa y de las políticas de la UE, y pide a los académicos "clarificar la nomenclatura de la UE; identificar los esfuerzos que, en retrospectiva, califican como enfoques de la justicia transicional, incluso si no están etiquetados como tales; dilucidar los diferentes significados asociados con el término de la "justicia transicional", y explicar cómo la justicia transicional se hace operacional en una variedad de contextos de la UE" (Crossley- Frolick, 2011: 37). Está en línea con Rangelov y Theros de que sólo la justicia penal, especialmente la cooperación con el TPIY es importante para la UE en Bosnia y Herzegovina, y subraya que la UE es cada vez más consciente de la importancia de la justicia transicional en el marco de la construcción de la paz. Llega a la conclusión de que "la justicia transicional es ahora un componente integral tanto de la promoción de la paz como del interés (de la UE) en la ampliación a los Balcanes" (2011: 48). Sin embargo, como otros autores también declararon, ella también está preocupada por la coherencia de esas medidas.

En un trabajo encargado por la European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) para informar en la reunión de la Red de Diálogo para la Sociedad Civil titulada "Hacia una política de la UE sobre la justicia transicional" que se llevó a cabo en abril de 2014 en Bruselas, con el fin de contribuir a la elaboración de una política de justicia transicional de la UE, Davis explora los instrumentos y políticas de la UE hasta el momento, alegando que la Unión "trata la justicia transicional como parte de su acción exterior", mientras que dentro de la Unión "las instituciones de la UE tienen un papel limitado en la facilitación de los esfuerzos de los Estados miembro para hacer frente al legado de su propio pasado" (2014: 5). Davis llega a la conclusión de que a pesar de la falta de una política específica de la justicia transicional la UE dio un importante apoyo financiero a los mecanismos de justicia transicional judiciales y no judiciales. Sin embargo, insiste en que las disposiciones de la política para la implementación de ciertos aspectos de la justicia transicional no se ponen en práctica de manera uniforme, y por lo tanto parecen incoherentes y *ad hoc*. Llega a la conclusión de que el principal problema con respecto a la capacidad de la UE en la aplicación de las

políticas de justicia transicional es la consistencia, y afirma que "muchos proyectos de la UE respecto del estado de derecho se pueden clasificar como iniciativas de justicia transicional en sí mismos y/o pueden facilitar las futuras iniciativas. Alternativamente, pueden ir en paralelo con otras iniciativas de justicia transicional, perdiendo oportunidades para un enfoque holístico de justicia transicional y socavando la coherencia de la UE" (2014:7). Finalmente critica la UE por el tratamiento de la reforma institucional "como un ejercicio técnico, cuando es altamente político".

### **1.3. Resumen del marco teórico**

Tal y como se ha establecido al principio del presente capítulo, el objeto de esta investigación es la justicia transicional en Croacia y Serbia a través del prisma de la ampliación de la Unión Europea. Se parte de la premisa de que en el proceso de la ampliación a los dos países la UE adoptó el papel de ejecutor sustituto de la justicia transicional: en primer lugar, condicionando el inicio de las negociaciones de adhesión con la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), y en segundo lugar, haciendo uso de las negociaciones de adhesión para promover la reforma judicial. Por lo tanto, esta investigación combina el conocimiento de dos campos: la justicia transicional y los estudios sobre la europeización.

A los efectos de esta investigación en la primera sección de la revisión bibliográfica se han presentado las investigaciones más relevantes producidas en los últimos años en el campo de justicia transicional. En aras de la claridad, sólo se ha hecho referencia a aquellas contribuciones pertinentes para el marco conceptual de esta investigación, aunque se trata de un campo de estudio relativamente reciente, pero bastante prolífico. Tal es el caso de numerosas contribuciones académicas centradas en los mecanismos. Puesto que no son el foco de esta investigación, los principales autores y obras sólo se han mencionado como parte de una revisión bibliográfica, pero no se prestó atención especial a ellos, a menos que se referían a algún concepto significativo útil para este estudio.

Otra cantidad significativa de investigación se dedica al estudio de casos. Debido a la complejidad y la singularidad del caso de los países de la antigua Yugoslavia, esta zona geográfica se ha estudiado por separado o en el contexto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. La revisión de la investigación en este campo se presenta en el siguiente capítulo dedicado a la revisión de las principales aportaciones sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia.

En primer lugar se ha comenzado por ofrecer una breve reseña de las principales aportaciones, desde los trabajos preliminares sobre la transición a la democracia hasta las obras más importantes sobre la definición, los debates y los resultados de la justicia transicional.

Después, la investigación se ha centrado en abordar los conceptos más importantes del campo, que se tomarán en cuenta para el presente estudio. Esto no afirma en ningún caso que haya alguna razón conceptual para esta división, sino que traza las principales líneas de investigación en el campo con función exclusivamente clarificadora.

El siguiente bloque se ha dedicado a los estudios sobre la dimensión interna de la justicia transicional con el fin de identificar los principales problemas y desafíos con los que se enfrentan los nuevos regímenes democráticos después de un período no democrático (sea el régimen político o conflicto). En consecuencia, el siguiente bloque revisó la investigación que analiza la participación externa o internacional en las políticas de justicia transicional que deberían ser o son aplicadas en el país después de violaciones masivas de los derechos humanos.

Después se han estudiado los trabajos sobre la dimensión temporal de la justicia transicional para analizar el dilema entre las perspectivas de justicia transicional como campo de estudio a corto plazo y a largo plazo. Se termina por reconocer que la justicia transicional también se puede llevar a cabo en varias olas, de acuerdo al caso específico del país en cuestión.

En este punto, los estudios revisados abordan algunos de los elementos generales que han de tenerse en cuenta a efectos de la investigación. A modo de introducción al

elemento específico de justicia transicional esencial para este estudio- la reforma institucional (judicial), el próximo bloque revisa los estudios sobre la influencia de los procesos penales en el estado de derecho desde la perspectiva de la justicia transicional.

En la parte final de la primera sección, la escasa labor dedicada específicamente a la justicia transicional y la reforma institucional ha sido examinada apuntando al vacío en la literatura, que se combina con otro vacío reconocido en la revisión bibliográfica sobre la europeización con la finalidad de dibujar un marco conceptual de la presente investigación.

Al igual que en la sección anterior sobre la justicia transicional, en la revisión de la investigación más importante en el campo hasta ahora he examinado las principales propuestas para el estudio de la europeización. He empezado por la localización de las principales definiciones, conceptos y características de este fenómeno que surge como campo de investigación de la ciencia política en la década de 1990, con el objetivo de evaluar el impacto de la Unión Europea sobre los Estados miembros. A medida que el proceso se desarrolla con cada nueva realidad en la Unión Europea y sus países vecinos, que comprende los países candidatos potenciales, el propio concepto de europeización también se estaba adaptando y transformando, y la investigación se desarrolla en consecuencia.

En aras de la claridad he agrupado la revisión de la literatura sobre la europeización en general por sus principales definiciones, conceptos y características, y a continuación, sus mecanismos y, finalmente, su impacto. Una vez más, no existe ninguna razón conceptual para esta división, sino con el propósito de aclarar las principales líneas de investigación en el campo.

En primer lugar, se han presentado las aportaciones más relevantes sobre la definición del proceso con el fin de conceptualizar el proceso en sí. Como se ha podido ver, al etiquetar el proceso de "europeización", muchos autores consideran la palabra "Europa" un sinónimo de "Unión Europea", y en consecuencia "la europeización" se considera un proceso de adopción de reglas de esta organización internacional y su ampliación a otros Estados no miembros que, paradójicamente, también son

Europeos. Otros, aunque pocos, autores han optado por el término de "socialización en Europa", que considero un término más preciso. Sin embargo, ya que "la europeización" se ha incrustado en la literatura, en el presente estudio se ha optado por ese término. Por lo consiguiente se reconocen los elementos centrales con el fin de entender la conceptualización del proceso y su desarrollo histórico. En todos los enfoques presentados en las principales investigaciones, se discuten aspectos relacionados con la naturaleza, la caracterización y el desarrollo del proceso.

A continuación la revisión bibliográfica se ha centrado en los principales mecanismos del proceso con el objetivo de identificar las principales herramientas aplicadas y desarrolladas por la Unión Europea en diferentes etapas y rondas de ampliación. Se han podido identificar diferentes mecanismos utilizados para las anteriores ampliaciones a los Estados consolidados, así como los instrumentos utilizados para la europeización de la primera oleada de ampliación a los países poscomunistas (PECO) y en última instancia, los países del Sudeste de Europa, objeto de la presente investigación. En ese momento el mecanismo de la condicionalidad política ya ha sido identificado como la principal herramienta utilizada en todas las ampliaciones hacia el este, con diferentes grados de intensidad y alcance.

En consecuencia, el siguiente bloque se dedica específicamente a los estudios que analizan el impacto de los mecanismos de europeización y los principales factores y actores que influyen en los resultados del proceso.

Hasta este punto, los estudios revisados abordan parcialmente la europeización de los países del Sudeste de Europa. En consecuencia, se ha examinado otra cantidad particularmente prolífica de los estudios dedicados específicamente a la participación de la Unión Europea en la ampliación a los países de los Balcanes Occidentales. En el curso del análisis se han reconocido dos características específicas de la europeización de la región: el compromiso de la UE en las reformas institucionales, así como en los esfuerzos invertidos en la construcción de los Estados débiles, impugnados o minimalistas. Algunas características se deducen de los enfoques revisados para el propósito de la presente investigación.

Por último, se ofrece la revisión de la escasa investigación sobre las políticas y los instrumentos de la Unión Europea destinados a las reformas institucionales en el proceso de ampliación como medidas de justicia transicional no judiciales, que apuntan claramente a una brecha en la literatura y un área poco estudiada.

Desde esta óptica de análisis, las contribuciones examinadas en ambos campos, la justicia transicional y la europeización, se toman como puntos de partida para armar la hipótesis de trabajo en la que se basa esta investigación. Después de revisar las principales aportaciones sobre la justicia transicional en Croacia y en Serbia en el siguiente capítulo, se tomarán como base junto con las principales contribuciones presentadas en el marco teórico para identificar las lagunas en la literatura y elaborar un armazón conceptual, la hipótesis y las preguntas de la investigación.



## **CAPÍTULO 2. Estado del conocimiento. La revisión de las principales aportaciones sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia**

### **2.1. La revisión bibliográfica sobre la justicia transicional en Croacia**

En esta sección se dará un repaso a los trabajos académicos sobre los aspectos de las políticas de justicia transicional de Croacia y el cumplimiento de las condiciones impuestas la comunidad internacional a Croacia.

Las medidas de justicia transicional implementadas en Croacia hasta la actualidad se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. Cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia
2. Juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales
3. Iniciativas de búsqueda de la verdad
4. Conmemoraciones
5. Declaraciones parlamentarias
6. Disculpas, investigación de antecedentes (*vetting*) y amnistías
7. Libros de texto de historia

#### **2.1.1. La cooperación de Croacia con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**

Como observan Peskin y Boduszyński (2003a), con la creación de tribunales penales internacionales *ad hoc*, en este caso del TPIY, los gobiernos ya no son los únicos sujetos de toma de decisiones con respecto a la cuestión del enjuiciamiento de los crímenes de guerra o de la aplicación de otras medidas de justicia transicional de su elección. Por lo consiguiente Croacia utilizó una serie de estrategias para conseguir un trato especial por el propio Tribunal y sus promotores internacionales. Peskin y Boduszyński (2003b) afirman que se prestó menos atención internacional a la cooperación de Croacia con el Tribunal dado que su responsabilidad en los conflictos

en el territorio de la ex Yugoslavia no estaba en el foco de atención, debido al hecho de que se prestó mucha más atención internacional al papel de Serbia en los conflictos en los años 1990.

Dado que la cooperación de Croacia con el TPIY fue el resultado de la interacción entre el Tribunal, el Estado objetivo- Croacia, y la comunidad internacional, y el cambiante equilibrio de poder entre estos tres diferentes conjuntos de actores, para entender cómo funcionó la cooperación de Croacia con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, vamos a analizarlo desde tres perspectivas:

- 1) desde la perspectiva del Tribunal
- 2) desde la perspectiva de Croacia
- 3) desde la perspectiva de los actores internacionales: Estados Unidos de América y la Unión Europea

#### ***2.1.1.1. La cooperación de Croacia con el TPIY desde la perspectiva del Tribunal***

El TPIY, que carece de su propia fuerza policial o poderes coercitivos, a fin de obtener la cooperación de Croacia (y Serbia), debió utilizar la presión política y económica (Peskin y Boduszyński, 2003b).

Después de examinar la dinámica de la cooperación de Croacia con el Tribunal, Peskin concluye que el éxito del Tribunal yace en su creciente poder para empujar a Croacia a cooperar mediante el uso de estrategias adversarias y conciliadoras, por un lado, y de la presión de sus socios internacionales, Estados Unidos y la Unión Europea, por el otro. Por supuesto, los propios socios a veces no estaban tan inclinados a presionar a Croacia, por lo que "el cabildeo persistente del Tribunal y su creciente crítica de la pasividad del Occidente gradualmente obligó a los Estados Unidos y Europa a que la cooperación de Croacia con las investigaciones y enjuiciamientos de las atrocidades cometidas en la Guerra Patria se convirtiera en una de las prioridades en sus agendas de política exterior" (2008: 148).

En la misma línea con Peskin, Lamont (2010) afirma que, dado que no había impulso doméstico para investigar los crímenes de guerra en Croacia o de cooperar con el TPIY, la (forzada) cooperación dependió de la presión de los EEUU y la UE. Así, considera que Croacia es un "modelo de cumplimiento coercitivo" con la siguiente fórmula: en la década de 1990 la cooperación con el TPIY fue la condición previa para la futura la asistencia política y militar norteamericana y para el apoyo de Estados Unidos en las relaciones de Croacia con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y Asociación para la Paz de la OTAN, y más tarde (a partir de 2000) para la adhesión a la UE.

En la fórmula de la cooperación Jović (2009) pone énfasis en el propio Estado, es decir Croacia, con el argumento de que el TPIY depende de la voluntad política nacional para cooperar. Sin embargo, por otro lado, junto con la UE, el Tribunal coordinó las políticas de "palos y zanahorias" hacia Croacia, lo que significa que la UE condicionó el progreso de Croacia en la integración europea con la cooperación del país con el Tribunal. Por lo tanto, las evaluaciones regulares del Tribunal sobre el desempeño de Croacia fueron cruciales para el progreso de Croacia en su camino hacia la UE.

Peskin y Boduszyński (2003a) observan que, si bien en una situación ideal el TPIY (o cualquier tribunal internacional) no debería tener que vincular sus demandas y trabajar en la situación en el país o prestar atención a la posibilidad de causar inestabilidad interna, en realidad, el Tribunal y el Estado (en este caso Croacia) están mutuamente vinculados y dependientes, y su trabajo no puede ser aislado. Las acusaciones del Tribunal podrían causar reacción interna y ser objeto de las críticas procedentes de Croacia o de sus socios internacionales. Afirman que cada nueva acusación del TPIY generaba crisis política interna que causó "una política inconsistente y *ad hoc*" y puso en peligro la estabilidad de la nueva democracia croata. En consecuencia la Fiscalía tuvo que ser sensible a la situación interna y usar algunas tácticas con el fin de obtener la cooperación y no desestabilizar al gobierno. Tal fue el caso con la remisión de la causa contra el general Mirko Norac al poder judicial croata. Afirman que tal sensibilidad podría funcionar en un período de corto plazo, "pero no va a resolver el conflicto fundamental que existe entre el cumplimiento de la misión de un tribunal

internacional de juzgar las atrocidades y el cumplimiento de la misión de un gobierno de mantenerse en el poder" (Peskin y Boduszyński, 2003a: 43). Sin embargo, los autores se preguntan si el Tribunal era realmente responsable de las crisis, o es el gobierno que no manejaba el tema de manera adecuada o utilizaba la carta de la desestabilización como pretexto para retrasar la cooperación. Además, plantean la cuestión de la cantidad de presión que debe utilizar el Tribunal sobre un Estado, ya que está en su propio interés lograr la cooperación.

Finalmente observan que la intensidad de resistencia nacional a los juicios por crímenes de guerra en toda la ex Yugoslavia pone de relieve la importancia de crear una institución internacional como el TPIY que tiene la fortaleza para dictar autos de procesamiento controvertidos. Los autores concluyen que ya en el año 2003, a pesar de depender de la cooperación de los Estados y no tener su propia policía y poderes coercitivos, el Tribunal se ha convertido en un actor importante en los países ex yugoslavos.

Subotić afirma que Croacia estaba sujeta a "la presión simbólica, que induce cumplimiento a través de llamamientos al deseo de un Estado de ser percibido como un actor internacional legítimo" (2009: 8). Evalúa que la cooperación con el TPIY fue más fácil para Croacia que para Serbia porque el Tribunal y los actores internacionales se centraron sólo en la cooperación institucional con el Tribunal y concedieron a Croacia mucho más espacio de maniobra a nivel nacional. Es por eso que Croacia cooperó de manera proactiva a nivel internacional y más bien de mala gana en casa.

Peskin (2008) afirma que, a diferencia de Serbia, Croacia empezó a cooperar ya durante el período autoritario, aunque de mala gana y cumpliendo con los mínimos requisitos necesarios. También afirma que con el fin de hacer que Croacia cooperara el Tribunal utilizó las estrategias adversarias y conciliadoras. Las estrategias adversarias estaban orientadas a avergonzar Croacia ante la comunidad internacional, destacando la falta de cooperación o dando una evaluación negativa sobre la cooperación de Croacia - crucial para entrar en organizaciones internacionales u obtener ayuda económica internacional, mientras que el enfoque conciliador constaba de las siguientes estrategias: reducir las críticas y destacar los campos de cooperación

que mejoraron, abstenerse de ejercer presión durante un determinado período de tiempo en que un nuevo gobierno asume el poder, crear criterios para la evaluación positiva para adherirse a un organismo internacional (UE), otorgar ciertos privilegios a los acusados que se entregan voluntariamente, aplazar los casos ante tribunales nacionales, cambiar el contenido de una acusación a favor del acusado, retrasar la acusación- elegir el momento adecuado de su entrega para favorecer las fuerzas nacionales a favor de la cooperación, eliminar a saboteadores nacionales emitiendo acusaciones en su contra etc.. Y de hecho, el Tribunal hizo uso de casi todas las estrategias en Croacia, como se mostrará más adelante en el texto. Además, Croacia utilizó la estrategia de contra-avergonzar o la retórica de la cooperación como medio para retrasar o renunciar a la cooperación. Este tema será discutido en la sección dedicada a la cooperación desde el punto de vista de Croacia. Por lo general, el Tribunal fue más eficaz para convencer a los actores internacionales que al gobierno nacional, o incluso menos, la opinión pública croata.

Subotić (2009) también menciona que el Tribunal utilizó fuertes críticas contra el gobierno croata (de Račan), pero también adoptó un enfoque más blando hacia Croacia (en comparación con Serbia) e hizo una serie de concesiones a Croacia, tal y como remitir la causa del general Norac al poder judicial nacional. Tal enfoque más blando se debe al hecho de que hasta ese momento las autoridades serbias no demostraron ninguna cooperación en absoluto. Por lo tanto, el Tribunal tenía que tener cuidado con respecto al equilibrio de las presiones sobre ambos Estados que se estaban comparando entre sí al respecto. Además, los actores internacionales estaban en contra de poner demasiada presión sobre Croacia. De la misma manera, cuando Serbia entregó a Slobodan Milošević en 2001, eso le dio pie a la Fiscal Jefe del TPIY para aumentar la presión sobre Croacia dictando nuevas acusaciones.

Peskin (2008) divide el análisis de juicios por la cooperación del TPIY con Croacia en dos fases: durante el gobierno de Franjo Tuđman y en la "etapa democrática".

Durante el gobierno de Franjo Tuđman, el período autoritario según Peskin, a diferencia de Serbia, Croacia cooperó y entregó a quince bosniocroatas acusados por el Tribunal en 1996 y 1997. Esto dio el impulso necesario al Tribunal ya que hasta

entonces su centro de detención estaba casi vacío. Durante ese período era más difícil conseguir que se entregaran los acusados de Croacia u obtener acceso a las pruebas. El autor es bastante crítico hacia el Tribunal por no haber ejercido más presión sobre Croacia en la década de 1990, pero también observó que la comunidad internacional (la ONU, EEUU y la UE) no estaba demasiado dispuesta a apoyar el Tribunal y que un enfoque adversario no habría tenido mucho fruto debido a la constelación de poder internacional en aquel momento.

Cuando el nuevo gobierno de coalición proeuropea asumió el poder en 2000, después de la muerte de Tuđman, Peskin considera que fue "un punto de inflexión en la relación tumultuosa" entre Croacia y el Tribunal. Mejoró relativamente, pero no lo suficiente como para que el Tribunal preparara los juicios y completara las investigaciones. Además, puesto que había temor a desestabilizar al nuevo gobierno democrático, el Tribunal utilizó diversos enfoques conciliatorios. Cuando la primera crisis surgió después de la emisión de la acusación contra el general Mirko Norac, el Tribunal decidió remitir el caso a la justicia croata. Además, cuando Croacia no cumplía, la Fiscal Jefe utilizaba el enfoque de avergonzar a Croacia ante la comunidad internacional, pero de forma más moderada, por temor al resurgimiento de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha.

Además, en el caso de la acusación contra el general Gotovina, la Fiscal Jefe adoptó de nuevo la estrategia conciliadora y entregó la acusación sellada, a fin de facilitar su detención sin problemas y evitar protestas o desestabilizar al gobierno. Sin embargo, este enfoque fue mal usado por Croacia: Gotovina huyó del país y estuvo prófugo durante 4 años. También, otra estrategia conciliadora utilizada por la Fiscal Del Ponte era aliviar la presión sobre el Primer Ministro Račan y elegir el momento de entrega de las acusaciones (después de las elecciones en 2003). Además, en vísperas de las elecciones, dio la evaluación positiva de cooperación de Croacia al Consejo de Seguridad de la ONU.

A pesar de los esfuerzos del Tribunal, Račan perdió las elecciones y la Unión Democrática Croata - HDZ<sup>8</sup> asumió el poder con el nuevo Primer Ministro Ivo Sanader.

---

<sup>8</sup> *Hrvatska demokratska zajednica* en croata

Con el avance de Croacia en la integración europea, creció la posición negociadora del Tribunal. Cuando entregó las siguientes acusaciones (contra los generales Markač y Čermak) tuvo resultados de inmediato, sobre todo porque Gotovina seguía en fuga y el nuevo gobierno estaba ansioso por demostrar la cooperación con el Tribunal. Por otro lado, la Fiscal Jefe era consciente de que, para obtener todos los acusados bajo custodia, tenía que presionar Croacia antes de que obtuviera el estatus de miembro de la UE. Aunque en la primavera de 2004 ella dio la evaluación positiva sobre la cooperación de Croacia e incluso emitió una acusación enmendada y más favorable contra Gotovina, y ofreció otras concesiones (como abolir la prisión preventiva), no se produjeron resultados esperados de la detención de Gotovina. Es por eso que finalmente decidió utilizar el enfoque adversario y no dio una evaluación positiva para Croacia en la primavera de 2005 para aumentar la presión internacional sobre la detención de Gotovina en vísperas de la obtención del estatus de país candidato a la adhesión UE de parte de Croacia. Este fue un importante revés para Croacia que finalmente proporcionó la información necesaria para la detención de Gotovina en España en diciembre de 2005, que dio lugar a una evaluación positiva y en octubre de 2005 (antes de la detención) Croacia obtuvo el estatus de país candidato y comenzaron las negociaciones para la adhesión. El autor considera que con la detención del general Gotovina se completó la cooperación con el Tribunal.

En su análisis del desempeño de Croacia en el campo de la justicia transicional Cruvellier y Valiñas (2006) afirman que la relación entre el Tribunal y Croacia siempre ha sido difícil, y que ha mejorado con la detención del general Ante Gotovina. Sin embargo, ellos observan que el Tribunal es percibido como anticroata, a pesar del hecho de que la mayoría de los casos por los crímenes cometidos en el territorio de Croacia estuvieron en contra de los serbios (14), y sólo un pequeño número contra los croatas (5).

Peskin y Boduszyński (2003a) también sostienen que a pesar de estar basada en el principio de la responsabilidad individual, a nivel nacional (en Croacia, así como en Serbia y la República Srpska en Bosnia y Herzegovina) las acusaciones eran interpretadas como un intento de echar la culpa colectiva sobre todo el país. En otro artículo publicado el mismo año Peskin y Boduszyński concluyen que, dado que las

acusaciones generalmente no se aceptaban en el país, el ajuste de cuentas con el pasado a nivel nacional depende mucho más de "cómo los líderes responden al Tribunal que de todo lo que diga el Programa de Información del Tribunal o una sentencia del Tribunal" (2003b: 43).

Lamont (2010) también hizo hincapié en que la falta de la Oficina de Información y la propaganda sobre la labor del Tribunal se dejó a (la manipulación de) los medios locales.

En la literatura existente sobre la justicia transicional en Croacia también hubo algunas observaciones sobre los resultados finales de la labor del TPIY.

Peskin sostiene que el caso de los países de la antigua Yugoslavia muestra el desarrollo del Tribunal en un "actor estratégico con una creciente capacidad para presionar los Estados a cooperar, mientras que se protege de la manipulación externa". Afirma que mientras el objetivo a corto plazo del Tribunal es el cumplimiento (cuando no la cooperación en el sentido de que "adopta las normas de la justicia internacional para abordar y compensar los crímenes contra la humanidad") por parte del Estado, su objetivo a largo plazo es "afectar un cambio profundo en las actitudes del estado y de la sociedad hacia la justicia internacional" (2008: 243) con el fin de lograr una paz duradera, disuadir violencia en el futuro y promover la reconciliación. El autor llega a la conclusión de que este objetivo a largo plazo al final determinará el éxito del Tribunal, junto con la voluntad de la comunidad internacional "de fomentar la reforma política, jurídica y económica e integrar al país a las organizaciones regionales e internacionales. En este sentido, la promesa de adhesión a la Unión Europea para los países de los Balcanes que demuestran suficiente cooperación con el Tribunal representa una oportunidad importante." Finalmente, afirma que por el momento Croacia (y Serbia) se muestran reacios a aceptar las normas de la justicia establecidas por el Tribunal, pero espera que en el futuro, cuando llegue el cambio real, los ciudadanos puedan recuperar el registro histórico de violaciones de derechos humanos que el Tribunal dejará después de cerrar sus puertas.

Jović (2009) considera que la política de vincular la cooperación de Croacia con el Tribunal con la adhesión a la UE ha sido un éxito, ya que garantiza la cooperación de



Croacia con el TPIY, elimina algunos nacionalistas y saboteadores y apoya las fuerzas nacionales proeuropeas.

La ex portavoz de la Oficina del Fiscal, Florence Hartmann también considera que Croacia es un ejemplo de éxito y que "la condicionalidad estricta basada en la cooperación con el TPIY ha demostrado ser eficaz tanto para la ex Yugoslavia como para el fortalecimiento de las fuerzas proeuropeas en el país" (2009: 79).

En su análisis del impacto del TPIY en los juicios nacionales por crímenes de guerra Michaeli (2011) llega a la conclusión de que la falta inicial de la cooperación y la interacción entre el Tribunal y Croacia afectó negativamente la capacidad del sistema judicial croata para absorber el derecho y la pericia del TPIY. También señala que el Tribunal no invirtió un esfuerzo en abordar temas como las narrativas oficiales de victimización o el subcapacitado poder judicial, sino simplemente ignoró el asunto, lo que se tradujo en el aumento de la desconfianza por parte de Croacia. La autora también evalúa que faltaron actividades de divulgación del Tribunal para informar la opinión pública croata, cosa que resultó en la manipulación interna y la propaganda. En general, se considera que el TPIY "no fue diseñado para trabajar en cooperación con las jurisdicciones nacionales y carecía de sensibilidad institucional para las perspectivas locales de los mismos" (2011: 56). Esta situación cambió en 2000, pero la primera década dejó consecuencias inmutables.

Ella afirma que es difícil evaluar el impacto del TPIY sobre los juicios nacionales, porque también fueron influenciados por el hecho de que en 2000 Croacia entró en su etapa democrática y la transformación del poder judicial fue también simultáneamente sujeta a la influencia de la UE en el proceso de la armonización del país con el acervo comunitario.

Ristić considera que los resultados del TPIY en promover el proceso de abordar el pasado en la región fueron modestos y que hasta el momento, dadas las fuertes narrativas nacionalistas en Croacia (y Serbia) los juicios por crímenes de guerra no han contribuido a la reconciliación y abordar el pasado a nivel regional. Sin embargo, la autora insiste en que incentivó debates y desafió las narrativas dominantes. Por último, concluye que "al mantener las cuestiones de crímenes alto en la agenda

política, los juicios por crímenes de guerra contribuyeron a la formulación de un discurso alternativo" (2012: 42).

En su evaluación de la misión del TPIY para fomentar la reconciliación y mantener la paz en la región, Clark se concentra en la ciudad croata de Vukovar, donde tras el conflicto la población quedó mixta y los ciudadanos están obligados a la convivencia. Ella afirma que por el número limitado de juicios del TPIY relacionados con Croacia, "la labor del Tribunal ha tenido poco impacto positivo en las relaciones entre croatas y serbios de la ciudad" (2012: 118).

#### ***2.1.1.2. La cooperación de Croacia con el TPIY desde la perspectiva de Croacia***

Bjelaković (2002) observa que después de períodos autoritarios en la década de 1990 los nuevos gobiernos democráticos en Croacia (Bosnia y Herzegovina y la República Federal de Yugoslavia) se enfrentan a dificultades económicas y sociales y, por tanto, son más pragmáticos. El autor observa que la cuestión de los crímenes de guerra es políticamente más divisiva que cualquier otra, por lo que estas nuevas democracias priorizan la estabilidad ante la reconciliación y la creación de instituciones ante el estado de derecho.

Peskin y Boduszyński advierten que el gobierno tiene que balancear entre las presiones de los nacionalistas en el país, por un lado, y el TPIY y los países occidentales y los organismos internacionales que apoyan el Tribunal por el otro. Esto dio lugar a "una política gubernamental croata incompatible y *ad hoc* que después de cada acusación del tribunal contra un general se transformaba rápidamente en una crisis política que amenazaba con socavar la estabilidad y el proceso de democratización del país naciente" (2003b: 1118).

Peskin observa que a diferencia de Serbia, Croacia mostró una mayor cooperación con el TPIY. Sin embargo, esta cooperación no fue un proceso fácil y sin obstáculos, y Croacia cooperó bajo coacción y presión internacional o sólo cumplió con los requisitos necesarios y urgentes, pedidos por el Tribunal. También, Peskin afirma que a diferencia de Serbia, en la década de 1990 Croacia ya mostraba cierta cooperación

durante el gobierno de Franjo Tuđman. Él insiste en que eso era porque "Croacia se dio cuenta de los beneficios de cumplimiento, dada su experiencia inicial como la principal víctima de las guerras de los Balcanes. Pero el cambio de experiencia durante la guerra de Croacia y su recién descubierta identidad como víctima y agresor al mismo tiempo, pronto hicieron que el gobierno se mostrara profundamente ambivalente respecto de la justicia internacional" (2008: 93).

Se puede decir que la renuencia de Croacia a la cooperación era más sutil y retórica, pero también más discreta. Mientras defendía de boquilla la voluntad de cooperar, Croacia utilizaba una serie de tácticas para frustrar la cooperación o presentarla de manera diferente a nivel doméstico, tales como: presentar las entregas de los acusados como entregas voluntarias, usar la enfermedad como pretexto para no extraditar a los acusados, desafiar las acusaciones presentando apelaciones al Tribunal para ganar tiempo y retrasar la cooperación con ataques de "contra-vergüenza", rechazar la cooperación mediante la adopción de declaraciones parlamentarias o alegando que las operaciones militares en el territorio croata eran "asuntos internos".

Peskin establece que después de la muerte de Tuđman, "durante la era democrática, las batallas políticas internas sobre si y cuánto cooperar con el TPIY eran intensas, poniendo a prueba con frecuencia la viabilidad de la coalición gobernante, a menudo dominando los medios de comunicación y, a veces incitando manifestaciones callejeras" (2008: 120). Subotić (2009) también dice que el gobierno de Croacia cooperó con el Tribunal selectivamente, de mala gana y de manera insuficiente y que las presiones externas de cooperación provocaron profundas divisiones en Croacia. Lamont (2010) también sugiere que Croacia hubiera preferido no cooperar, pero que los agentes externos de ejecución influenciaron el equilibrio de costes y beneficios doméstico. Así, mientras que la influencia de saboteadores nacionales explica los retrasos en el (in)cumplimiento por Croacia, la presión internacional externa explica el eventual cumplimiento en forma de extradiciones. Por lo tanto, el autor llega a la conclusión de que Croacia es un ejemplo de cómo funcionan los mecanismos racionalistas de aplicación de condicionalidad y cómo pueden ser eficaces. Sin embargo, subraya que esta cooperación continuará únicamente dependiendo de la

voluntad de los "agentes externos de ejecución" de imponer costes a los Estados renuentes. Llega a la conclusión de que "el efecto a largo plazo de la respuesta *ad hoc* de Croacia a las acusaciones del TPIY ha sido tal que después de la transición a la democracia, la entrega de las personas acusadas por el TPIY se percibía cada vez más como un proceso político que judicial" (2010: 37).

Uno de los factores que algunos estudiosos, como Subotić (2009), Jović (2009) y Lamont (2010), destacan como decisivo en la cooperación de Croacia con el Tribunal, fue que los actores que se resistían a las normas fueron prácticamente eliminados a partir de 2003 y las élites políticas (el SDP y la HDZ) llegaron a un consenso acerca de la prioridad de la política exterior de Croacia: la adhesión a la UE. Dado que la adhesión a la UE estaba vinculada a la cooperación con el TPIY, Croacia comenzó a cooperar con mayor rapidez. Según Jović (2009) es por eso que Croacia era más proclive a la cooperación con el Tribunal que Serbia. Subotić (2009) subraya que este objetivo común de entrar en la UE ayudó a superar todas las diferencias ideológicas dentro de la élite política y logró la movilización en torno a este objetivo común. Lamont explica que este consenso sobre unirse a las organizaciones internacionales significaba aceptar "una amplia gama de compromisos internacionales de derechos humanos como precio para hacerse miembro de la comunidad internacional" (2010: 56).

Algunos de los autores analizaron más profundamente la dinámica de cooperación durante los gobiernos de Franjo Tuđman, Ivica Račan e Ivo Sanader. Peskin y Boduszyński (2003b) afirman que en algunos momentos Tuđman fue aún más cooperativo que su sucesor, Ivica Račan. Sin embargo, esto se debe al hecho de que la entrega de los bosniocroatas efectuada por Tuđman no era tan políticamente sensible a nivel nacional como lo fue para los gobiernos democráticos entregar a los militares croatas de alto rango.

Más tarde Peskin (2008) analiza la cooperación de los gobiernos de Franjo Tuđman (1991-1999), Ivica Račan (2000-2003) e Ivo Sanader (2003-2007):

Durante el gobierno de Franjo Tuđman Croacia mostró cierto cumplimiento al entregar a quince croatas de Bosnia, pero presentó las entregas como voluntarias. Estas

extradiciones fueron cruciales para el Tribunal, ya que hasta entonces estaba casi vacío. Peskin señala que las credenciales nacionalistas de Tuđman "subrayaron el hecho de que la cooperación del Estado en realidad puede ser mucho más fácil para un régimen autoritario y nacionalista que puede contener efectivamente la protesta, que para un gobierno democrático que no puede hacerlo tan fácilmente". Lo mismo fue últimamente confirmado cuando Ivo Sanader de HDZ llegó al poder en 2003 y resolvió rápidamente todas las cuestiones que preocupaban a Ivica Račan durante su período de gobierno. Por lo tanto Tuđman podía cooperar sin desestabilizar su gobierno. Peskin afirma que Tuđman era consciente de la importancia de crear una percepción de cooperación. Por lo tanto a menudo utilizaba el hecho de que Croacia adoptó la Ley sobre la cooperación con el Tribunal como prueba de la cooperación, mientras que en realidad estaba obstruyendo la misma.

Peskin establece que durante el gobierno de Ivica Račan la cooperación en general aumentó, pero a menudo era insuficiente y tardía. De hecho, el autor destaca que "cuando se trataba de detenciones y entregas, los funcionarios de la coalición democrática gobernante de Croacia fueron a veces más resistentes que sus predecesores autoritarios" (2008: 120). Esto se debía a que el gobierno de Račan balanceaba entre la presión de la comunidad internacional (TPIY, la UE y los EEUU) y la presión interna que venía de la oposición nacionalista. Por lo tanto, en momentos en los que cooperaba, Račan tuvo que presentar la cooperación como un medio necesario por razones instrumentales, es decir, la adhesión a la UE. Además, con cada nueva acusación había un peligro cada vez mayor de desestabilizar la frágil coalición gobernante. Pero, el gobierno de Račan también se dio cuenta de que la comunidad internacional temía la reacción interna, así que podía retrasar o a veces negarse a cumplir sin ser castigado, mientras que retóricamente se comprometía con la cooperación.

En contra de todas las expectativas, y a diferencia de Serbia, la victoria del reformado partido nacionalista HDZ fue un gran paso adelante en la cooperación con el Tribunal. El gobierno de Ivo Sanader cooperó con más fluidez y sin arriesgar la reacción nacionalista, ya que Sanader provenía de sus líneas. Peskin explica esta mejora en la cooperación con el Tribunal con las perspectivas de la inminente obtención de estatus

de candidato a la UE, por lo que la cooperación se basa en "un cálculo instrumental y no en una transformación filosófica" (Peskin, 2008: 137). El gobierno de Sanader cooperó con el fin de obtener la evaluación positiva del Tribunal, clave para avanzar hacia la integración europea. Así que, cuando las acusaciones contra los generales Markač y Čermak fueron entregadas, Sanader actuó rápidamente, pero prometió a nivel nacional el apoyo del gobierno a la defensa de los generales. Subotić va en la misma línea al afirmar que, si bien el gobierno de Ivica Račan balanceaba entre las presiones de los nacionalistas en el país y las presiones internacionales en el extranjero, tratando de complacer a todos, el gobierno de Sanader directamente comenzó con el cumplimiento instrumental. Sanader entendió rápidamente que la mejor manera de ganar puntos políticos era acercando Croacia a la UE. También señala que el gobierno de Sanader "identificó una estrategia nacional de cuatro pilares de cooperación con el TPIY, que incluyó proteger la verdad histórica sobre la Guerra Patria, ayudar a los acusados, facilitarles la defensa mientras estaban en libertad bajo fianza, y, finalmente, la transferencia de los casos de TPIY a los tribunales croatas". En otras palabras, el gobierno Sanader logró convertir la cooperación con el TPIY, la cuestión que había causado grandes problemas al primer ministro Račan, en una situación de ganar o ganar para Croacia- ganando puntos internacionales para la cooperación al tiempo que garantizaba que la interpretación pública del pasado croata permanecería ideológicamente intacta" (Subotić, 2009:99). Subotić considera que la cooperación terminó en 2005, cuando Croacia entregó la última persona acusada de La Haya y, por tanto, cumplió con sus obligaciones con el Tribunal. La recompensa fue la adhesión a la UE.

En lo que se refiere a saboteadores domésticos, los actores resistentes a las normas y la línea dura, la mayoría de los autores argumentan que desde la era democrática tenían algún poder de desestabilización, pero finalmente fueron marginados. Su argumento principal fue que las acusaciones contra los generales croatas durante la guerra, considerados héroes, eran en realidad un intento de echar la culpa colectiva sobre toda la nación.

Por ejemplo, Peskin y Boduszyński (2003b) argumentan que estos "grupos anti-cooperación" en Croacia tenían una gran capacidad de organizar protestas contra las

acusaciones del Tribunal bajo la égida de la defensa de la narrativa colectiva dominante de la inocencia de Croacia y la legítima defensa que era pura y sin mancha. Por lo tanto, los autores observan que durante y después del régimen de Tuđman los nacionalistas utilizaban cada acusación del TPIY para causar conmoción y reafirmarse como defensores de los valores fundamentales de Croacia.

Jović (2009) sostiene que la política de condicionalidad fue dolorosa para los nacionalistas ya que significaba la supervisión, pero también los motivó a cumplir con los requisitos para transformar Croacia de un "Estado internacionalmente supervisado" en un "Estado plenamente soberano". Y este camino terminaba en la Unión Europea. Este cambio de percepción entre la línea dura en el 2003 fue el elemento clave del cambio positivo en la cooperación de Croacia con el Tribunal. Así, el autor reconoce el mérito de las fuerzas externas, pero considera que el cambio interno de la perspectiva era decisivo. Uno de los factores que también contribuyeron a ese cambio de mentalidad eran algunos casos judiciales importantes contra los miembros del Ejército Croata que dieron una visión más crítica sobre el pasado reciente y cuestionaron la igualdad "entre los soldados rasos que fueron reclutados (a menudo bajo amenaza) a la "Guerra Patria" en la que arriesgaron sus vidas, y las de los altos rangos de autoridad durante esa guerra que en realidad no vieron gran parte de la primera línea de frente, sin embargo, habían hecho muy bien por sí mismos" (2009: 21). Todo esto facilitó aún más la cooperación del gobierno con el TPIY. Jović también afirma que el TPIY tiene el mérito de haber eliminado a la línea dura y los saboteadores de la política de Croacia, mejorando así las perspectivas de democratización.

Subotić (2009) también señala que tras la muerte de Franjo Tuđman, los actores resistentes a las normas en Croacia nunca se hicieron con el control total sobre el gobierno en el país. Cuando HDZ llegó al poder en 2003 ya estaba reformado y moderado, decidido a cambiar su imagen a nivel nacional e internacional.

Así, ya que existía un consenso nacional sobre la cooperación con el TPIY como condición previa para la adhesión de la UE, es decir que el impulso por la justicia fue inducido externamente, muchos autores también observan que había pocos verdaderos creyentes. Peskin y Boduszyński (2003b) destacan que no existe una

amplia sociedad civil en Croacia, y que las víctimas de los crímenes cometidos por la parte croata son serbios que huyeron del país en 1995 y la mayoría de ellos nunca volvieron. Por lo tanto, casi no hay sobrevivientes o familiares para exigir justicia. Peskin (2008) también subraya que no había ningún contrapeso a la oposición nacionalista en la sociedad civil. Subotić (2009) afirma que las ONGs croatas estaban en peor posición que en Serbia o Bosnia y Herzegovina, debido a la falta de apoyo financiero internacional. Llega a la conclusión de que la sociedad civil en Croacia fue abandonada a sus fuerzas para luchar por la justicia transicional, debido a la atención inconsistente de la comunidad internacional hacia Croacia. Lamont (2010) también establece que las ONGs nacionales a favor de la cooperación dependen de la financiación extranjera, mientras que las organizaciones anti-Tribunal obtenían su financiación por parte del Estado. Afirma que la paradoja de Croacia es que una parte importante de la sociedad civil estaba en contra de las acusaciones del TPIY y las investigaciones, ya que están representando a los veteranos de guerra y sus familias. Por lo tanto "el debate público sobre los crímenes de guerra fue monopolizado por grupos de defensa con estrechos vínculos con la HDZ" (2010: 45). Sin embargo, estos estrechos vínculos con las organizaciones de veteranos de guerra le permitieron a Sanader evitar las protestas, mientras que argumentaba que el Tribunal es el lugar donde las acusaciones se cuestionarían y se defendería la legitimidad de la Guerra Patria.

#### ***2.1.1.2.1. La identidad nacional y la narrativa oficial como factores contribuyentes***

Muchos estudios sobre el desempeño de Croacia en la justicia transicional consideran que la narrativa oficial dominante y la identidad nacional son factores que deben ser tomados en consideración. Hay una serie de autores a favor de un enfoque constructivista sobre la cuestión de la cooperación de Croacia con el TPIY.

En primer lugar, muchos autores observan que la cooperación de Croacia era inconsistente y volátil debido al papel de Croacia en la(s) guerra(s) de 1990. Peskin y Boduszyński (2003b) consideran que Croacia es a la vez víctima y vencedora de las guerras, y Subotić (2009) considera que Croacia era víctima y autora de los crímenes



cometidos durante las guerras de la década de 1990. Peskin considera que "la nueva identidad de Croacia como una nación independiente iba de la mano con su autopercepción tanto como vencedora y víctima, pero no como victimario" (2008: 104). Subotić (2009) piensa que debido a esta narrativa dominante, el cumplimiento de las normas y acusaciones internacionales contra miembros del ejército croata se percibe como cuestionamiento de la legitimidad de la Guerra Patria y los fundamentos de Croacia como Estado soberano. Por lo tanto, la cooperación con el TPIY está en conflicto con la propia percepción del pasado de Croacia, y de su futuro. Jović (2009) también señala que la mayor parte de los croatas perciben Croacia como vencedora de una guerra legítima, defensiva y justa, y víctima de agresión (serbia), por lo que desde ese punto de vista no pueden aceptar que hubiera habido croatas que cometieron crímenes, ya que estaban defendiendo su país. Estos dos constructos de la identidad y de narrativas oficiales - el victimismo y la victoria, fueron las determinantes fundamentales que formaron y modificaron las políticas croatas hacia el TPIY y la UE. En un artículo posterior Jović (2011) señala que por la identidad de vencedora para Croacia, "el único estado post-yugoslavo que podía cantar victoria en las guerras de la década de 1990", fue difícil aceptar cualquier ultimátum del TPIY o la política de condicionalidad de la UE. Al mismo tiempo, Croacia percibe a sí misma como víctima de agresión extranjera (serbia). Banjeglav (2012) también menciona la doble narrativa de Croacia como víctima de agresión extranjera, vencedora de una guerra impuesta y libertadora de su territorio.

Renner y Horelt adoptan un enfoque constructivista sobre el cumplimiento de Croacia con el TPIY. Los autores afirman que los enfoques racionalistas no son una herramienta adecuada para el análisis de la cooperación de Croacia bajo la política de condicionalidad de la UE, y "una respuesta lineal racional de palos y zanahorias de la UE no se puede confirmar" (2008: 6). Argumentan que el desempeño de Croacia es el resultado de varios "constructos de identidad en competencia" que provienen de "diferentes interpretaciones de la historia más reciente del país" (2008: 7).

En la misma línea Freyburg y Richter (2010) argumentan que los Estados cumplen con los requisitos condicionados desde el exterior (por acusaciones de crímenes de guerra) sólo si dicho cumplimiento es compatible con la identidad nacional. En el caso

de ser incompatibles con la identidad nacional, el cumplimiento será considerado inadecuado. Explican que esto trajo Croacia a un cumplimiento inconsistente, y no los meros cálculos de coste-beneficio. Por lo tanto Freyburg y Richter añaden un componente constructivista de la identidad nacional a la ecuación "como filtro para la acción gubernamental" en relación con el cumplimiento y la cooperación con el TPIY. Ellos no afirman que la identidad nacional sea una causa directa del (in)cumplimiento gubernamental, pero que este componente califica si una acción se considera apropiada o inapropiada. En cuestiones donde no hay conflicto con la identidad nacional, el cumplimiento se puede explicar con el cálculo de costes y beneficios. Sin embargo, señalan que este modelo se aplica para las respuestas de Croacia a la condicionalidad de la UE, y no a la cooperación de Croacia con el TPIY.

Renner y Horelt (2008) identificaron cuatro patrones de identidad croata, claves para entender este cumplimiento incoherente y *ad hoc*. Argumentan que esos cuatro patrones de identidad no son mutuamente excluyentes, sino que coexistieron, y que el predominio de una de las cuatro identidades influye sobre si Croacia cooperará o no con el Tribunal.

Los cuatro patrones de identidad son:

1) la nación croata heroica - Croacia como vencedora contra la agresión serbia. Esta construcción de identidad es firme y rechaza cualquier crítica, elimina cualquier posibilidad de disculpas, justicia reformativa o castigo de algunos actores. Ser héroe significa estar del lado correcto, por lo que Croacia no hizo ningún mal, y, por ende, la cooperación con el TPIY está fuera de la cuestión.

2) la nación croata inocente, Croacia como víctima, donde los crímenes de guerra cometidos por la parte croata eran incidentes aislados perpetrados por algunas "ovejas negras"; también va de la mano con el primer patrón de identidad cuyo deber es defender la legitimidad y la santidad de la Guerra Patria. Como señalan los autores, "una construcción de identidad de este tipo permite por lo menos una cooperación limitada con el TPIY" (2008: 8).

3) y 4) Croacia como nación occidental y balcánica. Estas dos identidades se entrelazan y Croacia puede elegir entre ellas. La elección de la identidad "occidental" significa "establecer el estado de derecho y respetar los valores democráticos", mientras que la identidad balcánica está bien conectada con la ilegalidad, los crímenes y las crueldades. Las identidades balcánica y occidental a su vez simbolizan el pasado y el futuro de Croacia.

En cuanto a la identidad balcánica, Blanuša (2011) afirma que, aunque Croacia se convirtió en un Estado independiente, la idea de Yugoslavia quedó en el discurso público como un demonio que atormentaba Croacia. En la década de 1990, durante el gobierno Tuđman de alguna manera se superponía con la idea de la Unión Europea de que volvería a juntar las ex repúblicas yugoslavas en una nueva unión y haría que Croacia pierda su soberanía. Además, desde ese punto de vista, el discurso dominante era que el TPIY estaba castigando Croacia por haber desintegrado Yugoslavia. En esta línea de pensamiento Jović (2011) afirma que la posición de Croacia sobre la UE cambió en 2000, ya que la adhesión a la UE comenzó a ser percibida como la terminación del largo proceso de independización de Croacia de Yugoslavia y la obtención de su soberanía. Al entrar en la UE, Croacia dejaría de ser un país balcánico, y en lugar de ser objeto, comenzaría a ser un sujeto de las políticas europeas.

Freyburg y Richter (2010) afirman que "la identidad nacional o mejor dicho, el conflicto de identidad" determina la acción del gobierno en materia de crímenes de guerra, y dividen el proceso en dos etapas:

Etapa 1 (2001-2005) la identidad nacional de Croacia como nación heroica e inocente era todavía en gran parte dominante, y de este modo enmarcaba la extradición de presuntos criminales de guerra como la acción gubernamental inapropiada,

Etapa 2 (2005-2008) esa autopercepción es desafiada por una versión de identidad de Croacia como candidato a la adhesión europea y la cooperación con el TPIY se convierte en "lo que hay que hacer".

Este cambio de identidad puede resultar en el cambio de acción, o en las modificaciones de la lista de acciones apropiadas que se consideran aceptables. Por lo tanto, las acciones anteriormente inaceptables se vuelven aceptables. Así que en Croacia hubo un proceso paralelo de cambio de identidad que causó el cambio de las acciones que llevaron a los gobiernos de Croacia a cumplir con la condicionalidad de la UE, aunque este cumplimiento era inconsistente.

Subotić (2009) afirma que incluso cuando Croacia (por fin) cooperó con el Tribunal, al igual que en el caso del general Gotovina, eso se interpretó a nivel nacional como la batalla final para defender la verdad histórica sobre la Guerra Patria, la preservación de la narrativa central sobre la santidad de la Guerra y la inocencia de la nación croata.

Ristić (2012) también observa que las sentencias del TPIY se aceptaban a nivel nacional cuando estaban a favor de la narrativa dominante, o, al revés, se repudiaban si se consideraban demasiado severas para la nación de uno, o demasiado leves para el otro lado. Dado que cada país tiene una memoria sobre los crímenes de guerra diferente, no existen perspectivas de reconciliación en la región.

#### *2.1.1.2.2. Múltiples transiciones como factor contribuyente*

Además, muchos autores señalan que Croacia pasó por múltiples transiciones como factor contribuyente a la inconsistente cooperación con el Tribunal. Sin embargo, no están de acuerdo sobre la cantidad de transiciones.

Boduszyński y Balalovska (2003) y Peskin y Boduszyński (2003a) consideran que hubo dos transiciones. Peskin y Boduszyński (2003a) afirman que Croacia se sometió a dos fases de transición del régimen, por primera vez en 1990, cuando el electorado eligió el partido autoritario y nacionalista HDZ, y luego otra vez en 2000, cuando el electorado derrocó a HDZ y votó la coalición pro-democrática y pro-occidental. Subotić (2009) considera que esta doble transición fue del antiguo régimen (del comunismo) a la democracia y de la guerra a la paz.

Otros autores nacionales consideran que hubo tres transiciones. Tal es el caso de Kasapović (1996), quien considera que Croacia pasó por una triple transición: del comunismo a la democracia, de un estado multinacional a la independencia y de la guerra a la paz. Dolenec (2008) también considera que Croacia sufrió triple transición igual que Eslovaquia (el proceso de construcción del Estado nacional al mismo tiempo que las transformaciones políticas y económicas) sin contar la guerra.

Por último, Jović (2011) considera que la transición de Croacia era única y mucho más compleja que de cualquier otro país candidato a la UE. En el caso de Croacia, no sólo han cambiado el sistema político y económico, sino que la identidad misma del Estado y de la nación pasó por una transformación radical y completa después de 1989. Por lo tanto, se trataba de un caso de transición quíntuple, con un elemento adicional - la transición de la guerra a la paz. El hecho de que vivió un conflicto ha hecho su democratización y europeización mucho más difíciles.

#### ***2.1.1.3. La cooperación de Croacia con el TPIY desde la perspectiva de los actores de la comunidad internacional***

Peskin afirma que "el caso de Croacia, igual que el caso de Serbia, apunta al papel clave que desempeñan los actores internacionales, tal y como Estados Unidos y la Unión Europea, tanto en socavar como en reforzar la búsqueda del Tribunal de la cooperación por parte de los Estados objetivo" (2008: 92).

Los Estados Unidos y la Unión Europea fueron reconocidos por muchos autores como cruciales en presionar Croacia a cooperar o al menos a cumplir con los requisitos del TPIY. En este contexto se han subrayado como "las dos grandes potencias hegemónicas que presiden la segunda transición de Croacia" (Boduszyński y Balalovska, 2003) "poderosos mecenas internacionales" del TPIY o "ejecutores sustitutos" (Peskin, 2008) y "agentes externos de cumplimiento" (Lamont, 2010).

De todas formas el papel de los EEUU y la UE fue, sin duda, fundamental para el éxito de la presión sobre el Estado renuente, en este caso Croacia, a cooperar con el Tribunal.

Sin embargo, Subotić (2009) señala que esta presión era mucho más "*ad hoc* y casual que en el caso de Serbia", y que era más retórica, en parte debido a que la atención internacional se centró más en los casos más complejos, como Serbia y Bosnia y Herzegovina. Ella considera que este enfoque más blando se debe a que los actores internacionales estaban atentos a la situación interna de Croacia y tenían cuidado para no desestabilizar al nuevo gobierno democrático. Pero también observa que este enfoque más bien indiferente cambió cuando se dieron cuenta de que Croacia no estaba dispuesta a adoptar todas las medidas para abordar el pasado.

Florence Hartmann, ex portavoz de la Fiscalía del TPIY sostiene que para los miembros de la UE, como para los EEUU, la condicionalidad del TPIY fue un instrumento de política en sus relaciones generales con los Balcanes Occidentales, que se utilizó principalmente para fines políticos en lugar de presionar por la justicia para todas las víctimas en la lucha contra la impunidad. Cuando las evaluaciones de la Fiscalía no servían a sus objetivos, los líderes de la UE y EEUU ignoraban la opinión del Fiscal o las interpretaban a su antojo" (Hartmann, 2009: 70). Por último, Jović (2009) considera que "los factores externos jugaron un papel importante y en gran parte constructivo en el apoyo a las fuerzas anti-extremistas en la política croata, pero fue sobre todo la transformación de la escena política nacional la que consiguió una ruptura con la política *tuđmanista* de aislacionismo y el extremismo nacionalista" (2009: 23).

#### *2.1.1.3.1. El papel de la Unión Europea en la cooperación de Croacia con el TPIY*

Boduszyński y Balalovska (2003) observan que para la UE, la región de los Balcanes ha sido un campo de ensayo para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y existía una fuerte determinación para demostrar que la política exterior de la UE funcionaba. Es por ello que la Unión amenazó a Croacia con retrasar la adhesión a la UE si Croacia firmaba un acuerdo bilateral con los EEUU en relación con el artículo 98 del Estatuto de la Corte Penal Internacional (véase más en la siguiente sección sobre la condicionalidad de Estados Unidos).

Peskin y Boduszyński afirman que desde 2000 (cuando la UE comenzó su política de condicionalidad hacia Croacia y Serbia), la Unión Europea se mostró reacia a presionar a Croacia debido a la necesidad de ser "sensible a las realidades de la política croata" (2003a: 1134). Esta presión moderada se observó fácilmente en los llamamientos de la UE a la cooperación, sin emitir ningún ultimátum. Sin embargo, los autores sostienen que esta decisión de no presionar demasiado a Croacia fue por el temor a que la desestabilización del gobierno podría ser contraproducente, permitiendo al gobierno (en ese caso, de Ivica Račan) a seguir retrasando la cooperación.

Peskin (2008) señala que en el triángulo Croacia- ICTY- la UE, con el fin de acercarse a la UE, Croacia dependía de la evaluación positiva de su cooperación con el TPIY, mientras que la negativa significaba nuevos obstáculos en el camino de adhesión a la UE. Peskin también señala que aunque los países europeos clave dejaron en claro al nuevo gobierno de que la integración de Croacia en Europa dependía de la mejora de la cooperación con el TPIY, la definición de la cooperación suficiente por la comunidad internacional y la UE no era claramente enunciada desde el principio. Llega a la conclusión de que esa ambigüedad podía ser explotada por el gobierno croata y en ocasiones por parte de actores internacionales, que en ciertas situaciones preferían no considerar Zagreb responsable por su incumplimiento.

El autor califica la presión de la UE sobre Croacia de suave, débil e inconsistente, y afirma que por momentos la UE no estaba unida con respecto al cumplimiento de Croacia con los requisitos del TPIY. Este enfoque reticente hacia Croacia era una especie de *modus operandi* de la UE. Sin embargo, cuando se trataba de la detención del general Ante Gotovina, y cuando a mediados de marzo de 2005 la UE suspendió el inicio de las negociaciones debido a la insuficiente cooperación con el TPIY, Croacia entendió bien el mensaje de que ya no había más espacio de maniobra. Como ya dijo Peskin, el caso Gotovina fue la prueba decisiva o la llamada de atención para el gobierno croata. El autor también añade un cuarto factor, Serbia, a la ecuación de la cooperación, ya que si la UE habría dejado que Croacia se convirtiera en miembro sin la entrega de Gotovina, habría enviado señales a Serbia que podía seguir negándose a entregar a Radovan Karadžić y Ratko Mladić sin consecuencias. Llega a la

conclusión de que la UE utilizó su influencia y una mayor presión sobre los gobiernos democráticos en Croacia a cooperar plenamente con el Tribunal sabiendo que "la susceptibilidad de Zagreb a la presión estaba sobre todo motivada por su deseo de entrar en la Unión Europea" (2008: 148).

Subotić también hace hincapié en que la presión sobre Croacia era más aleatoria y esporádica que en el caso de Serbia y que los "funcionarios extranjeros regañaban Croacia de forma rutinaria por la mediocre cooperación con el TPIY, pero aún entonces aprobaban ayuda financiera para mantener el país en su camino de la integración europea" (2009: 88). Eventualmente, ella afirma que, dado que la transferencia de Gotovina a La Haya fue el último requisito con el que Croacia debía cumplir en su camino hacia la UE, los actores internacionales ya no tenían mucha influencia para afectar los debates en Croacia sobre los crímenes del pasado.

Lamont subraya que "es imposible sobrevalorar el impacto de la condicionalidad de la UE sobre la transformación de la relación entre el Tribunal y el Estado croata" (2010: 55). Sin embargo, el autor enfatiza que también se vio favorecido por un consenso preexistente de la élite en hacer de la integración euroatlántica una prioridad de la política exterior indiscutible para Croacia. Califica a Croacia como un "modelo de cumplimiento coercitivo" y afirma que parece haber una correlación entre la coerción externa aplicada sobre Croacia y "los resultados de cumplimiento esporádicos". Esta coacción externa fue llevada a cabo primero por los Estados Unidos (1996-1999) y luego por los Estados miembros de la Unión Europea (2002-2006).

El autor dividió la interacción de Croacia con el TPIY en cuatro fases y afirmó que la UE comenzó a jugar el papel principal en la inducción de cumplimiento a partir de 2000, explicando que la búsqueda formal de Zagreb de adhesión a la UE significa que la Unión Europea podía ejercer influencia recién descubierta en forma de la condicionalidad, que no estaba disponible para la UE durante el gobierno de Tuđman, cuando los EEUU ejercieron presión sobre Croacia.

Lamont destaca que inicialmente los Estados miembros de la UE eran muy escépticos del Tribunal, ya que priorizaban la restauración y el mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia ante la persecución de presuntos criminales de guerra. También



observa que cuando la UE asumió el papel principal para inducir al cumplimiento, en la tercera fase (julio 2001- marzo de 2005) transmitió señales ambiguas con respecto a los costos de incumplimiento "a causa de las divisiones internas significativas entre los Estados miembros con respecto a la medida en la que las negociaciones de adhesión de Croacia deben ser efectuadas por el incumplimiento de las órdenes de una institución fuera de la UE" (2010: 52), mientras que, cuando los criterios de referencia (*benchmarks*) para cumplir estaban claramente articulados, el cumplimiento llegó.

Menz (2010) también sostiene que, además del cumplimiento inconsistente de Croacia, la condicionalidad de la UE también se aplicó de manera inconsistente, y la Unión Europea adoptó un enfoque demasiado cauteloso hacia Croacia. Explica esa incompatibilidad con el argumento de que la conciencia global sobre los crímenes cometidos por Croacia era relativamente desconocida y que Croacia tradicionalmente tenía vínculos estrechos con los Estados occidentales. Sin embargo, afirma que los Estados miembros de la UE "tenían un fuerte interés propio en no arriesgar la prosperidad económica y financiera de Croacia" por lo que sus amenazas de sanciones no serían creíbles. Por lo tanto, la única herramienta eficaz para el cumplimiento fue el aplazamiento de la entrada en UE y la OTAN.

En su informe sobre el impacto del TPIY en los juicios nacionales por crímenes de guerra en Croacia Michaeli (2011) señala la importancia de la incorporación de la cooperación con el TPIY y el procesamiento interno de los crímenes de guerra en la política europea de adhesión. Dado que este tema fue uno de los criterios políticos principales para la adhesión de Croacia a la UE, la propia Unión fue motivada por la necesidad de adaptar el sistema de Croacia a las normas de la UE. Ella también hace hincapié en otros méritos de la UE, tales como la creación de capacidades y la formación del personal judicial.

Bieber (2012) llega a la conclusión de que la política de condicionalidad de la UE tuvo como resultado la entrega de los acusados por el TPIY, pero "no para promover un amplio examen del pasado en la mayoría de los países y dio lugar a la erosión grave en apoyo a la UE". Afirma que esta política no sólo se convirtió en un "instrumento sofisticado" para las negociaciones de adhesión, sino también promovió el papel de la

Unión Europea en la transición democrática más allá de las negociaciones para la adhesión.

#### *2.1.1.3.2. El papel de los Estados Unidos en la cooperación de Croacia con el TPIY*

Peskin y Boduszyński (2003a) afirman que, incluso durante el gobierno de Franjo Tuđman en la década de 1990 Croacia cooperó en cierta medida con el Tribunal, en su mayoría debido a la fuerte presión internacional, especialmente de los EEUU, que obligaron a Tuđman a entregar a una cantidad de bosniocroatas al Tribunal. Sin embargo, a diferencia de Serbia, esta presión sobre Croacia por la comunidad internacional, y en particular de los EEUU, fue moderada. Los autores afirman tres razones principales para menos presión por los EEUU: 1) debido a que los crímenes cometidos por las fuerzas armadas de Croacia eran relativamente desconocidos a nivel internacional y eclipsados por aquellos cometidos por Serbia, globalmente considerada la principal culpable de las guerras de Yugoslavia; 2) porque Washington apoyó al régimen de Tuđman en las operaciones militares en 1995 para recuperar el territorio perdido a los serbios en Croacia y en Bosnia 3) la oposición de Estados Unidos a la Corte Penal Internacional los llevó a embarcar en una campaña diplomática para que los países firmen acuerdos bilaterales que les aseguraran que no iban a entregar a los soldados estadounidenses que teóricamente podrían ser acusados por la CPI. La iniciativa diplomática de Estados Unidos para obtener la inmunidad para sus propias fuerzas, mientras presionaba a los Estados balcánicos a entregar a sus presuntos criminales de guerra, minó la fuerza moral de sus reclamos a Zagreb y Belgrado a cooperar plenamente con el proceso de la justicia internacional.

Boduszyński y Balalovska (2003) observan que en ese caso Croacia se encontraba entre dos presiones, ya que la UE amenazó con retrasar la adhesión a la UE si cumplía con las demandas estadounidenses. Croacia finalmente rechazó la demanda de Estados Unidos para firmar el acuerdo y se arriesgaba a perder parte de la ayuda militar de Estados Unidos, debido a dos razones: 1) los costes políticos con respecto a la UE fueron superiores para Croacia, ya que Croacia firmó el Estatuto de la CPI y 2) teniendo en cuenta las obligaciones de extraditar a sus propios nacionales al TPIY

(miembros de las Fuerzas Armadas, considerados héroes por muchos), sería difícil explicar la firma de un acuerdo de este tipo con los EEUU a la opinión pública croata.

Peskin (2008) también afirma que Washington se mostró reacio en presionar a Franjo Tuđman debido al papel de los Estados Unidos en la ayuda a los ataques de militares de Croacia en 1995 contra las zonas controladas por los serbios de Croacia. También, porque Croacia se estaba haciendo cargo de casi 300.000 refugiados musulmanes expulsados de Bosnia por los serbios. Además, bajo la presión de Estados Unidos y la amenaza de retribución económica y política Tuđman cooperó en cierta medida con el tribunal entregando a una quincena de bosniocroatas acusados por el TPIY.

Lamont (2010), como ya vimos, divide la interacción de Croacia con el TPIY en cuatro fases e indica que los EEUU estaba jugando el papel principal en la inducción de cumplimiento sobre todo en la primera fase, de 1996 a 2000. En otras palabras, fueron Estados Unidos los que introdujeron el "modelo de cumplimiento coercitivo", poniendo la cooperación con el TPIY (la entrega de los acusados) como condición previa para la futura asistencia política y militar de EEUU, el apoyo a las relaciones de Croacia con el FMI, el Banco Mundial y la Asociación para la Paz de la OTAN.

A pesar de que había sido claramente articulada la invitación de Croacia a unirse a la OTAN, la misma estaba supeditada a la plena cooperación con el TPIY, y los EEUU no estaban dispuestos a forzar efectivamente las élites pos-tuđman de Croacia al cumplimiento. Además, a diferencia de Serbia, Croacia no se enfrentó con la posibilidad de obtener la certificación anual bajo la condición de una plena cooperación con el TPIY por parte de la Secretaría del Estado de los EEUU.

### **2.1.2. Juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales**

Cuando se trata de los juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales, Dimitrijević (2008) sostiene que tardó un tiempo antes de que comenzaran los juicios y que los tribunales no sólo juzgaron a los combatientes del otro lado. Dimitrijević señala tres factores que influyeron en la mejora de los juicios nacionales por crímenes de guerra: el paso del tiempo, que mitiga la sed de venganza; la condicionalidad, la presión internacional contra la impunidad, ofrecida como una condición previa para

unirse a organismos internacionales como la Unión Europea; y el cambio gradual en la disposición de la élite política gobernante tras la muerte de Franjo Tuđman en Croacia (y después de la eliminación de Slobodan Milošević en Serbia).

Subotić afirma que a pesar de la presión internacional, las instituciones judiciales croatas no han implementado los cambios fundamentales ni han superado los prejuicios y obstáculos. Ella considera que con la lucha por la adhesión a la UE y el cumplimiento de las condiciones de adhesión de la UE, "el gobierno actuó agresivamente para cambiar y mejorar y remodelar sus instituciones de justicia para hacerlas más internacionalmente aceptables, pero que son todavía sustantivamente problemáticas" (2009: 106).

En su informe sobre la evolución de la justicia transicional en Croacia para el Centro Internacional para la Justicia Transicional, Cruvellier y Valiñas (2006) estiman que los juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales en Croacia han mejorado, siendo uno de los efectos más plausibles la creación de cuatro salas especializadas para los casos de crímenes de guerra y la incorporación de la doctrina de responsabilidad de mando en el Código Penal de Croacia. Sin embargo, a pesar de importantes avances, los autores afirman las siguientes preocupaciones principales en este campo: el sesgo étnico persistente en el procedimiento, un número significativo de los juicios *in absentia*, la falta de una protección adecuada de testigos, la representación insuficiente de las víctimas, la eficiencia en las investigaciones, y la cooperación entre las autoridades nacionales y regionales.

Jović (2009) también señala el sesgo étnico, los juicios *in absentia*, la falta de protección de testigos adecuada, e incluso el asesinato de algunos testigos (o testigos potenciales) en circunstancias no aclaradas, y la insuficiente representación legal de las víctimas. También afirma que no hay mucha presión política ni mediática para hacer frente a los crímenes cometidos contra los serbios de Croacia. Esto se debe principalmente al hecho de que muchos de ellos dejaron Croacia tras las acciones militares y policiales de Croacia contra la auto- declarada Región Autónoma de Krajina en 1995. Sólo alrededor de un tercio han regresado, pero una gran cantidad de ellos sólo formalmente, a regular la ciudadanía y los derechos de propiedad en lugar de

volver físicamente y de forma permanente. Por lo tanto, no han participado en los debates en los medios de comunicación croatas. Por último, concluye que todos esos aspectos indican que desde 2003 el Gobierno croata de hecho ha tenido mucho más éxito en la mejora de su cooperación con el TPIY que en abordar los problemas de la justicia transicional en el país.

Karen Michaeli (2011) evaluó el impacto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en la capacidad del sistema judicial croata para procesar juicios por crímenes de guerra en tres áreas: el número de procesamiento, los cambios normativos en la legislación penal relevante y el desarrollo de capacidades. Debido a la falta de interacción entre el TPIY y Croacia en los primeros años desde la existencia del Tribunal, "un período crítico en la formación de las políticas fiscales en Croacia" el sistema judicial croata no absorbió mejor las leyes y la experiencia del TPIY (2011: 3).

La autora observa que es difícil evaluar el impacto real del Tribunal sobre los procesamiento nacionales en Croacia, y que las mejoras en los juicios nacionales por crímenes de guerra no pueden atribuirse directamente al TPIY a causa de dos factores intervinientes. La primera es la transición de Croacia a la democracia liberal después de la muerte del presidente Franjo Tuđman en 1999, y la segunda es la influencia de la UE sobre el sistema judicial de Croacia en el marco del capítulo 23 de las negociaciones de adhesión a la UE. Dentro de este capítulo el asunto de crímenes de guerra ante tribunales nacionales fue tratado especialmente. Las reformas positivas de la política procesal croata de crímenes de guerra, en el que es procesada una menor cantidad de casos, pero mejor establecidos, han sido el resultado directo de la intervención de la UE en el ámbito de los juicios por crímenes de guerra ante tribunales croatas. La mayor motivación para las iniciativas de reforma ha sido la necesidad de acercar el sistema de Croacia a las normas de la UE, una prioridad inmediata establecida por la UE como condición para la adhesión de Croacia.

La autora detecta que el único impacto directo del TPIY sobre los juicios nacionales por crímenes de guerra fue con respecto a la doctrina de la responsabilidad de mando. También, de forma indirecta, a través del proceso de adhesión el sistema judicial croata UE adoptó algunas prácticas del TPIY, el Tribunal ha contribuido con el

desarrollo de capacidades, técnicas de investigación, el apoyo a los testigos y las víctimas, gestión de los juicios, etc., que se han "utilizado como un criterio para evaluar el progreso de Croacia en los juicios por crímenes de guerra" (2011: 83).

Ljubojević afirma que hay baja demanda doméstica por el cambio normativo y un alto grado de politización del poder judicial. Ella también hace hincapié en que con la mera elección de las acusaciones y enjuiciando a actores materiales, sin la necesidad de explicar cualquier contexto histórico, los crímenes se presentan como hechos individuales aislados, "dejando una llamada "brecha de impunidad" entre los oficiales de alto rango ante el tribunal internacional y los presuntos delincuentes del rango más bajo. Por lo tanto, el Estado tiene un papel decisivo en proponer sólo algunas partes, no comprometedoras de su historia como la narrativa oficial a seguir." Sin embargo, la autora considera que a la larga las "verdades judiciales" de los tribunales nacionales pueden "superar la política y la influencia institucional que están enfrentando los tribunales" (2012: 55).

### **2.1.3. Iniciativas de búsqueda de la verdad**

En esta sección se examinan las contribuciones académicas hasta el momento sobre las iniciativas oficiales de búsqueda de la verdad. A pesar de que Croacia no estableció una comisión de la verdad y reconciliación oficial, algunos autores consideran que hubo algunos intentos, como el Centro Croata Memorial-Documental de la Guerra Patria establecido en 2004 por el Gobierno de la República de Croacia. El Centro es una institución científica pública y un archivo especializado de gran interés para la República de Croacia, cuyas actividades están dirigidas en organizar y conservar toda la documentación y datos relacionados con la Guerra Patria, así como para dar un análisis profesional y científico y la valoración de los datos, documentación y archivos relacionados con la Guerra Patria.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Zakon o Hrvatskom memorijalno- dokumentacijskom centru Domovinskog rata [Ley del Centro Croata Memorial y Documental sobre la Guerra Patria] (Boletín Oficial de la República de Croacia No. 178/2004) <http://centardomovinskograta.hr/wp-content/uploads/2013/04/Zakon-o->

Cruvellier y Valiñas (2006) consideran que los esfuerzos de las autoridades croatas "para exponer y dar a conocer oficialmente los hechos que rodean los acontecimientos" durante la guerra en el territorio croata en la década de 1990 eran limitados. Mencionan el Centro Croata Memorial y Documental sobre la Guerra Patria como uno de esos "esfuerzos limitados", cuyo objetivo era recoger y procesar la documentación relacionada con la guerra, pero que desde el principio era evidente su propósito de servir a la narrativa oficial de que Croacia llevó una guerra defensiva y legítima.

Grodsky etiqueta el Centro de una comisión de la verdad que, según el autor, era "menos visible" que la Comisión de la Verdad y Reconciliación Yugoslava. También afirma que la investigación del Centro estuvo en línea con "una estrategia de política exterior sutil que los líderes croatas emprendieron desde el comunismo", y que el proyecto no dio acceso a una audiencia nacional popular, e hizo sus descubrimientos prácticamente irrelevantes en el escenario local. Finalmente, considera que el Centro es una forma de "justicia de compromiso", cuyo resultado "puede ser el "abaratamiento" de los esfuerzos nacionales en la justicia de manera que comprometen las herramientas que los postulados de los estudiosos de justicia transicional hacen la reconciliación posconflicto más probable" (2009: 688).

Subotić (2009) afirma que el Centro era la única institución pública oficial en Croacia con el mandato de investigar la guerra en Croacia, pero que se abrió con un punto de vista ideológico claro. Aunque lo considera como "un centro oficial de la investigación de la verdad", afirma que el Centro se basa en un registro histórico de la guerra, pero está en línea con la interpretación oficial croata de los conflictos. Llega a la conclusión de que el ejemplo del Centro Croata Memorial y Documental "apunta a otra paradoja de la adopción nacional de los modelos de justicia transicional internacionales. Un modelo institucional diseñado con el apoyo de actores internacionales de justicia se utiliza en el país para propósitos muy diferentes – perpetuar las mitologías nacionalistas y certificar la interpretación oficial del pasado violento" (Subotić, 2009: 108).

---

[Hrvatskom-memorijsko-dokumentacijskom-centru-Domovinskog-rata.pdf](#) (consultado por última vez el 3 de mayo de 2013)

Aunque no podemos considerar el mencionado Centro una comisión de la verdad y reconciliación en un sentido clásico, es importante darse cuenta de que la mencionada institución de investigación histórica fue fundada por ley y directamente por el gobierno croata. Sin embargo, su objetivo no era producir un informe ni emitir recomendaciones, sino crear un registro histórico, posiblemente, como sostienen los autores anteriormente mencionados, en línea con la narrativa oficial.

Sin embargo, muchos autores afirman que una comisión de la verdad y reconciliación en Croacia es necesaria (Bjelaković, 2002), o una comisión regional de la verdad y reconciliación para Croacia, Serbia y Bosnia y Herzegovina (Franović, 2008). Ambos autores consideran que las organizaciones de sociedad civil deberían ser los titulares del proyecto.

Otra propuesta interesante de una Comisión de la Verdad y Reconciliación viene de Eraković (2010), quien aboga por un establecimiento de una Comisión de la Verdad y Reconciliación en Croacia que ayudaría a la reconciliación entre los croatas y los serbios de Croacia. La comisión podría investigar los crímenes cometidos por el lado no croata y también investigar los delitos cometidos por la parte croata. Eraković considera que es importante enfrentar la población croata con el sufrimiento de la minoría nacional serbia, causado por ellos. Ella argumenta que eso "ayudará a Croacia romper con una historia ideal nacionalista croata y su papel de víctima, y formará una base para la reconciliación con los serbios."

La autora considera que, incluso después de 15 años no es demasiado tarde para una comisión de la verdad y reconciliación croata, sino todo lo contrario "porque las tensiones se han reducido, la justicia penal (TPIY) ha fallado en la reconciliación de los dos grupos, las relaciones diplomáticas entre Croacia y Serbia están en un nivel satisfactorio, el número de serbios retornados también es suficiente (aunque sigue siendo demasiado elevado el número de serbios de Croacia viviendo en el extranjero) para tener un diálogo exitoso a través del trabajo de una comisión de la verdad" (2010: 14).

Pero en lugar de una comisión de la verdad croata exclusiva o una comisión regional, la autora sugiere una Comisión de la Verdad y Reconciliación común con Serbia,



porque Serbia participó en la guerra en Croacia, y es en parte directamente responsable del conflicto y también aloja al mayor número de refugiados desde Croacia. Uno de los objetivos de la comisión de la verdad debería ser la reconciliación con Serbia, pero el objetivo más importante debe ser la reconciliación entre los croatas y los serbios de Croacia.

#### **2.1.4. Conmemoraciones y memoriales**

En Croacia persiste una continuidad de las estrategias basadas en los usos políticos de la memoria histórica y su importancia para la política croata contemporánea (Zakošek, 2007).

En su análisis de las conmemoraciones relativas a determinados acontecimientos de la guerra de 1991-1995 en Croacia (Guerra Patria) Banjeglav (2012a) observa una especie de conflicto entre la narrativa oficial del pasado y las conmemoraciones no oficiales que cuestionan la narrativa oficial, lo que obstruye la reconciliación y causa tensiones en las relaciones bilaterales croata - serbios y las relaciones con el TPIY. Al mismo tiempo, las narrativas oficiales llevan un significado colectivo añadido, ya que se asocian generalmente con la fundación del Estado.

Cruvellier y Valiñas (2006) afirman que una abrumadora mayoría de los monumentos en Croacia están honrando sólo a las víctimas croatas. Consideran que la falta de memoriales para los civiles serbios es sólo una parte de una tendencia más amplia en Croacia, es decir, la negación de los crímenes de guerra cometidos por los croatas. En este sentido, muchos de los monumentos existentes sirven más como tributos de celebración de la victoria en la "Guerra Patria" que como contribuciones a un reconocimiento compartido del pasado.

Banjeglav (2012b) destaca que la narrativa y los monumentos son tan "oficializados" y sujetos a la política dominante, que el texto en las fosas comunes de víctimas de la Guerra Patria está previsto por una ley de la década de 1990, y las víctimas se definen como "defensores y civiles croatas muertos en ejecuciones masivas durante la

agresión de la Gran Serbia contra la República de Croacia". Al prescribir el texto de los memoriales de las fosas comunes de las víctimas de la Guerra Patria, se excluyen otras víctimas no croatas y se niega el sufrimiento de los serbios de Croacia. También observa que si bien a las víctimas serbias de Croacia se les estaba negando durante mucho tiempo, poco a poco se ha ido introduciendo el silencio sobre las víctimas civiles serbias durante la operación militar "Tormenta". Sin embargo, se calificaron como incidentes aislados que no tienen nada que ver con la liberación legítima del territorio ocupado. El recuerdo de civiles serbios se excluye de la conmemoración oficial. Las únicas víctimas serbias que fueron reconocidas eran las del cementerio memorial serbio en Vukovar, donde yacen los soldados serbios. Sin embargo, en cierto momento tuvieron que cambiar sus lápidas militares tradicionales (en forma de las gorras serbias "šajkača") en lápidas regulares, privándoles de esa manera de sus "honorarios militares".

Dos eventos fueron objeto de especial atención por los estudiosos: la conmemoración anual de la caída de la ciudad de Vukovar y la celebración de la operación militar "Tormenta" al final de la guerra en Croacia.

Kardov (2004) estudió las políticas de la memoria de guerra sobre el ejemplo de la ciudad de Vukovar. Ya que Vukovar es el centro de la narrativa de la identidad nacional croata de victimismo y heroísmo de la Guerra Patria, la memoria del sufrimiento de Vukovar es una memoria colectiva, negando la posibilidad de memorias individuales de las víctimas. El autor argumenta que dicha memoria colectiva quedó formulada con la mediación del gobierno central, donde la defensa de casa propia se interpretó como la defensa del país. El autor también hace hincapié en el conflicto de los recuerdos entre los dos grupos étnicos, siendo los croatas las víctimas, y los serbios los victimarios, negando el sufrimiento de los civiles serbios.

Clark (2012) sostiene que numerosos monumentos de guerra en Vukovar, de hecho, obstruyen la reconciliación entre croatas y serbios de la ciudad en dos formas principales. En primer lugar, están fomentando una memoria selectiva a través de la supresión de las víctimas serbias. En segundo lugar, están contribuyendo a demasiada memoria, que está impidiendo que la sociedad avance. Afirma que los

monumentos de la ciudad son selectivos, colectivos, excluyentes, ignorando el otro lado (los serbios de Croacia), negando su sufrimiento y atribuyendo a la culpa colectiva.

Cruvellier y Valiñas ponen un énfasis especial en las celebraciones de la victoria y del Día de la Victoria y del Agradecimiento Patrio, que marca el final de la operación militar Tormenta cuando la ciudad de Knin y sus alrededores se recuperaron en agosto de 1995. Dice que a pesar de la evidencia de los crímenes cometidos por las fuerzas croatas contra civiles serbios y sus casas, "los líderes estatales continúan perpetuando la versión oficial heroica de la guerra, sosteniendo que sólo los individuos deshonestos eran responsables de crímenes contra los no croatas" (2006: 32).

Franović (2008) también menciona que Croacia sigue celebrando aniversarios de la operación militar Tormenta, y que sigue negando los crímenes de guerra que la acompañaron, mientras que la narrativa dominante insiste en que en ese período miles de serbios abandonaron Croacia *motu proprio*.

Banjeglav (2012a) estudia ambos acontecimientos y sostiene que la memoria dominante, impuesta (y manipulada) por los políticos se utiliza con fines políticos. Mientras que las conmemoraciones en Vukovar simbolizan la víctima que Croacia puso en el altar de la patria por su libertad e independencia, las celebraciones en Knin marcando la Operación Tormenta representan Croacia como el vencedor de la guerra. Ambos eventos se interpretan como pilares de la fundación del Estado croata moderno. Lo que se conmemora no son las víctimas, sino la importancia de esos lugares para la narrativa oficial. También observa la ausencia de los recuerdos de civiles serbios que permanecieron en Vukovar durante el asedio y sufrieron junto con los croatas, en oposición a la insistencia en la narración de que los únicos serbios asesinados en el asedio de Vukovar fueron los que atacaron la ciudad. Además, en las celebraciones de Knin, cuando los líderes croatas comenzaron a reconocer que los crímenes habían sido cometidos durante e inmediatamente después de la Operación Tormenta, subrayaron que eran incidentes individuales no asociados con el logro militar y la importancia de la Operación por la independencia de Croacia. La autora

llega a la conclusión de que los recuerdos contradictorios dificultan la reconciliación después de la guerra y a largo plazo obstruyen la estabilidad en la región.

### **2.1.5. Declaraciones parlamentarias**

Cruvellier y Valiñas (2006) afirman que existe una negación sistémica de toda culpa por parte del ejército croata y de su papel en la limpieza étnica contra los civiles serbios y que en cambio la narrativa oficial se centra en la afirmación de que la guerra en Croacia era defensiva y legítima, como se afirma en la Declaración sobre la Guerra Patria. Mientras no niega explícitamente que crímenes de guerra fueron cometidos por fuerzas croatas, como declaración oficial, afirma una imagen incompleta del conflicto, ya que no hay reconocimiento oficial equivalente de limpieza étnica contra civiles serbios.

Renner y Horelt (2008) observan que la narrativa de la Declaración sobre la Guerra Patria representa a Croacia como un actor que se vio obligado a reaccionar frente a la agresión serbia, presentada como la causa de la guerra, y los actos de Croacia como la reacción necesaria forzada por el comportamiento serbio.

Subotić (2009) dice que la Declaración sobre la Guerra Patria es el más claro ejemplo de la narrativa oficial del victimismo y la victoria. Ljubojević (2012) también destaca que Croacia institucionalizó su narrativa histórica oficial sobre la Guerra Patria con la Declaración de 2000.

Koren (2011) estudia la narrativa oficial de las guerras de 1990 en dos declaraciones parlamentarias: la Declaración sobre la Guerra Patria de 2000 y la Declaración sobre la Operación Tormenta en 2006. Koren argumenta que la Declaración sobre la Guerra Patria fue un compromiso político entre la presión para la cooperación exterior y la presión doméstica contra la cooperación. La declaración pretendía monopolizar las verdades históricas y dar una evaluación final de la guerra, sin investigación científica previa. La autora considera que la Declaración dice que los valores fundamentales de la guerra son aceptados por toda la Nación croata y todos los ciudadanos de Croacia.

Pero también establece el deber del poder judicial croata de enjuiciar todos los crímenes cometidos por la aplicación estricta de los principios de la responsabilidad individual. Asimismo afirma implícitamente que Croacia no participó en la guerra de Bosnia y Herzegovina.

De acuerdo al Preámbulo de la Declaración sobre la Operación Tormenta, la misma fue una reacción a las acusaciones emitidas por el Tribunal en relación con la Operación Tormenta en el año 1995, en las que la operación se considera una "empresa criminal conjunta" y un "proyecto de limpieza étnica". A pesar de que no tuvo tanto eco como la Declaración de la Guerra Patria, es bastante importante porque define el "verdadero objetivo" de la Operación como "liberación del territorio croata ocupado y el establecimiento del orden constitucional y legal de la República de Croacia", y reconoce que los crímenes fueron cometidos. Sin embargo, Koren sostiene que las víctimas se relativizan y que no está claro quién cometió los crímenes, ya que la Declaración afirma que "eso por lo general ocurre en las guerras". Koren afirma que la Declaración sobre la Operación Tormenta ofrece una narrativa totalmente construida con ambiciones de un acto historiográfico afirmando hechos, actores, causas, objetivos, la conclusión e incluso la lección que se saca. La Operación Tormenta se describe como "la batalla legítima, vencedora, antiterrorista, final e inolvidable." Es especialmente interesante el hecho de que dicta que la comunidad científica debe llevar a cabo proyectos de investigación con el fin de confirmar o defender la verdad histórica sobre la Operación Tormenta, es decir, la versión oficial indicada en la misma Declaración. También, por la misma declaración el público croata (las instituciones científicas y educativas incluidas) está obligado a transformar la batalla en un evento que "forme parte del pasado útil de Croacia para las futuras generaciones". Es decir, la futura investigación debe estar en consonancia con la verdad oficial.

Ambas declaraciones posteriormente fueron sacadas del contexto con frecuencia y (mal) utilizadas en los debates políticos y, como dice Koren, tomadas como hechos históricos incuestionables y universales. Koren advierte que el principal problema radica en el hecho de que las declaraciones se convirtieron en el estándar de lo que sucedió, es decir la verdad histórica.

Banjeglav (2012a) también señala que la narrativa heroica de la guerra fue articulada oficialmente en la Declaración sobre la Guerra Patria. En esa luz se menciona que el discurso público dominante en Croacia aceptó selectivamente y rechazó otras "verdades" sobre la guerra establecidas por el TPIY, es decir, sólo aceptan las sentencias del TPIY que confirmaron la narrativa de la guerra ya existente, oficial. En esa luz la sentencia absolutoria del general Gotovina de toda responsabilidad por los crímenes cometidos en la Operación Tormenta fue visto por el público croata más amplio como la confirmación final de la definición que figura en la Declaración sobre la Guerra Patria: "justa y legítima, defensiva y liberadora, y no una guerra de agresión y conquista."

#### **2.1.6. Disculpas, investigación de antecedentes (*vetting*) y amnistías**

Pocos autores mencionan también otras formas de justicia transicional, tal y como las disculpas, investigación de antecedentes y amnistías.

##### **2.1.6.1. Disculpas**

En cuanto a las disculpas se refiere, Cruvellier y Valiñas (2006) mencionan que hubo algunos gestos simbólicos en forma de reconocimiento oficial y de disculpas por los errores del pasado, mencionando el intercambio de disculpas entre el Presidente de Croacia y el Presidente de Serbia y Montenegro en 2003. Grodsky (2006) también menciona este evento como "forma artificial de la justicia". Sin embargo, Renner y Horelt destacan que la disculpa personal del Presidente Mesić fue "evasiva en cuanto al contenido concreto del delito, así como el objeto específico ("a todos los que sufrieron el dolor o daño") al que la disculpa está dirigida. Los actores materiales están denominados como "ciudadanos de Croacia que abusaron o actuaron en contra de la ley. La individualización en las disculpas de Mesić tiene un carácter axiomático" (Renner y Horelt, 2008:21).

A la luz de las narrativas oficiales Clark (2012) menciona la controversia que pueden producir las disculpas. Tal es el ejemplo de la disculpa por el ex Presidente de Serbia, Boris Tadić, cuando fue a Vukovar y presentó sus respetos a las víctimas y se disculpó

por los crímenes cometidos, pero luego viajó a la cercana localidad de Paulin Dvor donde los serbios fueron asesinados por las fuerzas croatas. Este acto se interpretó como un intento de "igualar los dos crímenes".

#### **2.1.6.2. Investigación de antecedentes (*vetting*)**

En cuanto a la investigación de antecedentes, Cruvellier y Valiñas (2006) destacan que no ha habido iniciativas formales de investigación de antecedentes. Jović (2009) también afirma que Croacia decidió no llevar a cabo la depuración de las personas que ejercieron funciones públicas en la década de 1990. La mayor paradoja reside en el hecho de que incluso las personas acusadas o condenadas por crímenes de guerra siguen gozando del estatus de los "defensores de la Guerra Patria", ya que "la legislación croata no permite que a un rango militar se le quite el estatus de personal jubilado, por lo tanto los generales condenados por crímenes todavía pueden contar con una alta pensión estatal y privilegios en función de su rango militar" (2009: 25).

#### **2.1.6.3 Amnistías**

Cruvellier y Valiñas (2006) analizan la Ley de Amnistía General de 1996, adoptada para los fines de la reintegración pacífica de Eslavonia Oriental. Sin embargo, afirman que esto no es una amnistía completa, ya que sólo se aplica a los que cometieron delitos relacionados con la rebelión armada, pero eso no se aplica a los autores de crímenes de guerra.

Michaeli analiza todas las tres leyes de amnistía (de 1992, 1993 y 1996) y dice que su propósito era perdonar a serbios rebeldes con el fin de promover la reconciliación nacional. Sin embargo, "la falta de definiciones claras y la confusión en torno a la concesión de amnistías también provocó casos de re-clasificación de los actos que habían sido amnistiados como crímenes de guerra y la persecución de los serbios por los crímenes que pueden acogerse a la amnistía". Además, las personas que fueron concedidas las amnistías no tenían sus antecedentes penales borrados y, por tanto, no podían trabajar como funcionarios públicos, abogados o ejercer cualquier otro cargo público. Por último, afirma que no hay "datos definitivos" sobre el número de amnistías concedidas (2011: 31).

### 2.1.7. Libros de texto de historia

Höpken (2006) afirma que en relación con los libros de texto de historia la especificidad de Croacia yace en el hecho de que se enfrentó con un triple reto: superar el legado comunista, legitimar el nuevo estado nacional a través de los libros de texto y enfrentar los traumas de un conflicto reciente.

El autor afirma que al igual que en otros países poscomunistas europeos, en Croacia también hay una identidad nacional prevalente, con la historia nacional que representa alrededor del 50 al 60% del contenido de los libros de texto. En línea con esta identidad nacional, en el caso de Croacia, los libros de texto casi no mencionan la historia de los países vecinos. "En base de estos textos de historia también hay una especie de "mapeo" y una forma oculta de identidad- en esos libros los Balcanes se convirtieron en "el otro", "el no europeo" (2006: 152). De acuerdo con la línea constructivista de la investigación, Höpken también menciona que la identidad europea se destaca, mientras que muchas relaciones históricas y culturales con los países de los Balcanes se ignoran. Esto también implica que los libros de texto croatas mencionan Yugoslavia sólo dentro del contexto de la historia nacional croata, pero Yugoslavia como Estado fue eliminado de los libros de texto.

Höpken también presta especial atención a los libros de texto especiales y separados para la minoría nacional serbia en Eslavonia Oriental, donde la enseñanza de historia fue suspendida por un período de cinco años después de la reintegración pacífica de ese territorio a Croacia en 1998. Sin embargo, cuando esta suspensión expiró, los libros de texto de historia de Croacia no encontraron la forma adecuada de resolver el tema de los libros de texto de historia para la minoría étnica serbia en esa región de Croacia. Hubo un avance, dado que a los serbios ya no se les retrata más como el enemigo o el culpable de las guerras, pero son más "ignorados que integrados en una narrativa común" (2006: 161,162)

Además, otro elemento regresivo subrayado por el autor es el "trato ambivalente" del Estado Independiente de Croacia (NDH por sus siglas en croata – *Nezavisna Država Hrvatska*), estado títere nazi croata durante la Segunda Guerra Mundial. El autor concluye que la primera generación de libros de texto de historia en Croacia estuvo en



línea con la narrativa de identidad nacional y con el propósito de la construcción del Estado-nación. Sin embargo, el autor observa un progreso incluso en la segunda mitad de la década de 1990, cuando aparecieron libros de historia "más modernos" y "liberales" representando una oposición a la todavía autoritaria atmósfera política del poder tardío de Tuđman" (2006: 144,145). Por último, el autor llega a la conclusión de que Croacia ha superado la fase de la construcción de la nación y del legado de la guerra en sus libros de texto, y que ahora se tiene una narrativa nacional todavía etnocentrista, pero equilibrada, que es un paso adelante en comparación con otros países del sudeste europeo y de la ex Yugoslavia. Estima que, igual que en la política, Croacia está en la encrucijada cuando se trata de los libros de historia.

Najbar- Agičić y Agičić analizan varias generaciones de libros de texto de historia en Croacia y los planes de estudio de la enseñanza de historia desde la década de 1990. Los autores observan que en la primera generación de libros de texto de historia hay un sello nacional creciente, donde las fronteras físicas de Croacia como Estado se están expandiendo a los territorios donde viven los croatas. Como Höpken, los autores también observan que Yugoslavia sólo se menciona en el contexto de la historia nacional croata, pero no como una unidad en sí. Observan el desarrollo de los libros de texto a través de las generaciones, siendo la más importante a partir de 2000, cuando la narrativa respecto del Estado Independiente de Croacia en la Segunda Guerra Mundial cambió y se hizo más crítica. También se han observado algunas mejoras metodológicas y didácticas. Sin embargo, aparte del contenido en sí, los autores subrayan la falta de espíritu crítico y el desarrollo de la opinión y las conclusiones autónomas que se traducen en una "ciudadanía que no es capaz de juzgar la credibilidad de la información" (2006: 187). También, como en el caso de Serbia, observan la creación de "nosotros" en lugar de los "otros", siendo "nosotros" la víctima. Por último, los autores concluyen que, si bien hay una mejora observada a través de las generaciones de libros de texto, todavía queda mucho trabajo por hacer.

Koren y Baranović (2009) también analizan los libros de historia de Croacia y las principales tendencias de la política educativa desde su independencia, en dos períodos: en la década de 1990 y de 2000 en adelante. En el período de la década de 1990, los autores sostienen que la Unión Democrática Croata (UDC / HDZ) heredó el

viejo sistema educativo socialista centralizado y lo utilizó sin cambiarlo con el fin de "consolidar su hegemonía" a través del Ministerio de Educación (2009: 94). "Las nuevas autoridades educativas perciben la enseñanza de la historia principalmente como un instrumento para promover la identidad nacional fundada sobre una base étnica, lo que dio lugar a las perspectivas etnocentristas y autónomas que sigue siendo uno de los rasgos más destacados de los planes de estudio de historia en Croacia y la mayoría de los libros de texto durante la década de 1990" (2009: 96). En ese período sólo había un libro de historia por año escolar y por asignatura aprobado por el Ministerio.

También observan un cambio en la segunda mitad del decenio de 1990, donde se cuestiona la narrativa oficial, pero que el verdadero cambio se produjo en 2000 con varios libros de texto ofreciendo enfoques distintos. Uno de los elementos a favor de toda la reforma del sistema educativo y en consecuencia de los planes de estudio de la enseñanza de la historia fue el proceso de adaptación del sistema educativo croata a la norma de la Unión Europea. Afirman que, curiosamente, el programa de historia no cambió hasta 2004 cuando la Unión Democrática Croata reformada llegó al poder de nuevo, y que el proceso finalmente tuvo resultados en 2007.

En esta nueva generación de libros de texto de historia analizan los siguientes elementos: la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Patria.

Con respecto a la Segunda Guerra Mundial se dan cuenta de que la redacción es más moderada y, como los anteriores autores también sostienen, la actitud hacia el Estado Independiente de Croacia cambió, pero en este sentido, algunos libros de texto todavía contienen algunas estructuras mentales de la década de 1990. Por lo tanto, con respecto al tema de la Segunda Guerra Mundial, los autores concluyen que "los libros de historia actuales reflejan la memoria dividida sobre la Segunda Guerra Mundial que aún persiste en la sociedad croata y revelan que llegar a un acuerdo con esta parte del pasado de Croacia está lejos de resolverse" (122).

En lo que se refiere a la Guerra Patria, los autores también observan un cambio progresivo en el tratamiento de la guerra de 1990 en Croacia en los libros de historia, que se convirtió en imprescindible después de la expiración de la moratoria de 5 años

de enseñanza de la historia en la Eslavonia Oriental en 2003. Hubo un proyecto de Suplemento de los libros de texto sobre la historia actual croata en 2005 para la región, pero finalmente fue retirado. Los autores concluyen que el debate sobre el Suplemento, así como la heterogeneidad de los libros de texto publicados en 2007 con diferentes enfoques hacia la guerra reciente muestran que, aunque se ha producido una mejora y la sociedad ha comenzado a participar en los debates, los libros de texto de historia siguen siendo un tema políticamente sensible en Croacia y la enseñanza sobre pasado reciente provoca fuertes emociones y reacciones en la sociedad.

Los autores finalmente llegan a la conclusión de que los planes de estudio de historia en Croacia siguen siendo ambivalentes y sin una dirección clara, a caballo entre el paradigma viejo y nuevo. Llegan a la conclusión de que "el ejemplo de Croacia demuestra lo difícil que es cambiar las percepciones arraigadas acerca de un tipo de educación de historia que transmite explicaciones simplificadas y evaluaciones indiscutibles para promover conclusiones preconcebidas sobre el pasado." También demuestran que, en este contexto, "la enseñanza de la historia puede convertirse fácilmente en un campo de batalla político debido a su capacidad para dar forma a las identidades de los alumnos" (131-132).

En su visión general de los libros de texto de historia para las escuelas primarias en Croacia Agičić (2011) también observa un cambio con respecto al inicio de la década de 1990. El autor también señala la dicotomía entre "nosotros" y "ellos" y la influencia de la ideología dominante, como en todos los países poscomunistas. Observa que, en cuanto a la interpretación de los hechos históricos y el enfoque metodológico y didáctico, los libros de texto de historia de hoy son mejores que hace quince años, pero peores que hace once años.

## **2.2. La revisión bibliográfica sobre la justicia transicional en Serbia**

Conforme a la clasificación aplicada a la revisión bibliográfica sobre la justicia transicional en Croacia, los trabajos sobre las medidas de justicia transicional en Serbia se pueden dividir de la siguiente manera:

1. Cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)
2. Juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales
3. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (KIP)
4. Disculpas
5. Libros de texto de historia

### **2.2.1. La cooperación de Serbia con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**

El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia fue establecido por la Resolución 827 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 25 de mayo 1993<sup>10</sup>, en base a las facultades concedidas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU. El objetivo del Tribunal consistía en responder a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, a fin de traer ante la justicia a las personas que fueron responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario y para contribuir a la restauración y mantenimiento de la paz. Dimitrijević, V. (2001) considera que, dado que en Serbia había poco o ningún impulso desde el interior para procesar a sus propios nacionales por crímenes de lesa humanidad, el TPIY ha hecho este trabajo.

Siendo el primer tribunal penal internacional después de los juicios de Núremberg y Tokio, el TPIY ha sido objeto de numerosos estudios, sobre todo desde la perspectiva

---

<sup>10</sup> Resolución 827 del Consejo de Seguridad de la ONU del 25 de mayo 1993, <http://www.ohr.int/other-doc/un-res-bih/pdf/827e.pdf> (consultado por última vez el 4 de mayo de 2013)

del Derecho Internacional.<sup>11</sup> En el presente apartado se da la revisión de los trabajos sobre el papel político del TPIY, más allá de las actividades judiciales legales del tribunal (investigación y enjuiciamiento de violaciones del Derecho Internacional Humanitario). Se examinan las actividades políticas del Tribunal con el fin de hacer que Serbia cooperara, y con el fin de hacer que los actores internacionales presionaran a Serbia a cooperar.

Dado que la cooperación de Serbia con el TPIY fue resultado de la interacción entre el Tribunal, el Estado objetivo- Serbia, y la comunidad internacional, y el cambiante equilibrio de poder entre estos tres diferentes conjuntos de actores, para entender cómo funcionó la cooperación de Serbia con el Internacional Tribunal para la ex Yugoslavia, vamos a analizarlo desde tres perspectivas:

1) desde la perspectiva del Tribunal

2) desde la perspectiva de Serbia

3) desde la perspectiva de los actores internacionales: Estados Unidos de América, la Unión Europea, Consejo de Europa, la OSCE, la OTAN

---

<sup>11</sup> Para comprender el proceso de establecimiento, desarrollo y relevancia del TPIY en el campo del Derecho Internacional, se han consultado los siguientes autores: Morris, V. y Scharf, M. (1994) *An insider's guide to the international criminal tribunal for the former Yugoslavia: documentary history and analysis* Irvington-on-Hudson, Transnational Publishers; Scharf, M.P.(1997), *Balkan Justice, the Story Behind the First International War Crimes Trial Since Nuremberg*, Durham, Carolina Academic Press,; Jones, J.R.W.D. (1998) *The practice of the International Criminal Tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda*, Irvington-on-Hudson, NY, Transnational; Delgado Cánovas, J.B. (2000) *El derecho internacional humanitario a la luz del Estatuto y de la jurisprudencia del Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia* Granada, Comares, S.L.; Sands, P. (Eds.) (2003) *From Nuremberg to the Hague (The Future of International Criminal Justice)*, Cambridge, Cambridge University Press; Boas G. & Schabas W.A. (Eds) (2003), *International Criminal Law Developments in the Case Law of the ICTY*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers; Hazan, P. (2004), *Justice in a Time of War*, Texas A&M University Press; Thakur, R. & Malcontent, P. (2004) *From Sovereign Impunity to International Accountability, The Search for Justice in a World of States*, New York, United Nations University Press; Zompetti S., Zompetti J. P., Driscoll W. (2004) *The International Criminal Court: Global Politics and the Quest for Justice (Idea Sourcebooks in Contemporary Controversies)*, New York, International Debate Education Association; Schabas, W.A. (2006) *The UN International Criminal Tribunals, The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*, New York, Cambridge University Press; Blumenthal, D. A. & McCormack T.L.H, (2008) *The Legacy of Nuremberg: Civilising Influence or Institutionalised Vengeance?* Leiden- Boston, Martinus Nijhoff Publishers

### ***2.2.1.1. La cooperación de Serbia con el TPIY desde la perspectiva del Tribunal***

Dado que el Tribunal carecía de capacidad coercitiva, con la capacidad de ejecución menos independiente que los tribunales nacionales, y una base diplomática y económica insegura, su fuerza estaba basada en su capacidad de vincular la lucha contra la impunidad en los Balcanes con una amplia red de actores internacionales: la Unión Europea, Estados Unidos, la OTAN, la OSCE, el Consejo de Europa, todos ellos vinculando las condiciones para la adhesión y/o ayuda financiera con la cooperación con el TPIY (McMahon y Forsythe, 2008).

Subotić (2009) califica esta forma de vincular el cumplimiento de las demandas internacionales a recompensas tales como la ayuda exterior y la inversión o la adhesión a organismos internacionales como "la presión coercitiva", aplicada a Serbia, que es diferente de las presiones "simbólicas" y "burocráticas", aplicadas a Croacia y Bosnia y Herzegovina, respectivamente.

Esa actividad política importante del TPIY no siempre ha sido un éxito. Durante la década de 1990, con Serbia durante el gobierno de Milošević, la lucha del TPIY por la cooperación se produjo sobre todo en tiempos de guerra. La búsqueda de la justicia en tiempos de guerra era complicada y con frecuencia socavada por los esfuerzos internacionales para evitar la intervención militar y buscar una paz negociada. Este fue también un período de prueba para el Tribunal y un período de su desarrollo como importante actor internacional, y, como Peskin (2008) dice: "las batallas perdidas del Tribunal con Milošević posiblemente vendrían a reforzar su autoridad e influencia frente a Serbia en el período posterior a Milošević" (2008: 30).

Hagan (2003) presenta una revisión histórica importante del papel de los funcionarios del Tribunal (en concreto, su Fiscal Jefe y Presidente) en el fortalecimiento de su posición en el ámbito internacional y el aumento de su influencia diplomática, y Kerr (2004) reconoció que el Tribunal trabajó en dos vías paralelas con el fin de lograr resultados: en una vía en el proceso legal y en la otra está la actividad del Tribunal en un proceso político en el que el fiscal jefe debe abocarse a la diplomacia. Además, Carla Del Ponte (2008), Fiscal Jefe del TPIY entre 1999 y 2007, ofrece una visión

privilegiada del trabajo del fiscal jefe con los gobiernos democráticos de Serbia y los principales actores internacionales.

El Tribunal utilizó lo que Peskin (2008) llama "el poder blando" - la capacidad para influir en el cambio de comportamiento de los actores externos por una multiplicidad de estrategias que no dependen de la ejecución real. Ese "poder blando" del Tribunal consistió en las negociaciones políticas y el cálculo de los funcionarios del Tribunal "que implicaban las negociaciones con y las concesiones a los Estados recalcitrantes". Además, en el otro lado hay una llamada estrategia de lo que Peskin llama "juicios virtuales" o "juicios de cooperación", donde los "jueces" de estos juicios virtuales son actores internacionales (UE, EEUU, CS ONU) que evalúan si un Estado coopera u obstruye la cooperación y el proceso legal del Tribunal. Para Peskin esos actores internacionales eran ejecutores sustitutos de la obligación del Estado a cooperar en ausencia de sus propias fuerzas policiales.

Con el fin de obtener el apoyo de los actores internacionales para presionar al país (en este caso Serbia) a cooperar, el Tribunal buscó estrategias adversarias y conciliadoras, siendo la adversaria "avergonzar a un estado recalcitrante en el tribunal de la opinión pública internacional". El primer resultado importante de este creciente "poder blando" del Tribunal fue la acusación en contra de Slobodan Milošević en 1999, y su eventual caída del poder en Serbia en octubre de 2000, que marcó un cambio fundamental en la política internacional hacia Serbia y hacia el Tribunal.

Por otro lado, el mismo Estado no cooperativo, en este caso Serbia, también evaluaba la respuesta a tal humillación, ya que no estaba en su interés desafiar abiertamente el Tribunal. A veces se defendía o avergonzaba al Tribunal por ejercer demasiada presión sobre el Estado, como fue el caso con el asesinato del Primer Ministro de Serbia Zoran Đinđić en 2003. Como evalúa Peskin, la campaña de contra-vergüenza de Belgrado contra el TPIY tuvo buena recepción en Serbia, pero la comunidad internacional por lo general ignoraba las quejas de Serbia de ser víctima de persecución del Tribunal.

Además, Serbia por momentos justificaba su incumplimiento con la reacción adversa interna e inestabilidad si los acusados de alto nivel, considerados héroes nacionales

en el país, se ponían a disposición del tribunal, u obstruía la cooperación al tratar de aplicar enfoques alternativos (como el establecimiento de Comisión de la Verdad y la Reconciliación, como argumenta Subotić (2009)) o tratando de procesar a los acusados en tribunales nacionales en lugar de enviarlos al tribunal internacional. Serbia también utilizó la estrategia de reclamar la falta de capacidad para localizar a los fugitivos en su territorio.

Por otro lado el Tribunal utilizó una serie de estrategias conciliatorias con el fin de incitar a Serbia a cooperar: el momento adecuado de entrega de las acusaciones para no poner en peligro la posición del partido o la coalición en el poder en las próximas elecciones, las acusaciones contra los adversarios políticos de las fuerzas proeuropeas, concesiones a los acusados que se rinden voluntariamente - la libertad provisional antes del juicio y tomar en cuenta la entrega voluntaria en la determinación de la pena. Con el desarrollo de las relaciones entre el Tribunal y Serbia, el Tribunal también utilizó la estrategia de dar una evaluación positiva del progreso de Serbia en la cooperación antes de que la Unión Europea tomara decisiones importantes sobre los progresos de Serbia en la integración de la UE (apertura de las negociaciones, etc.) y la remisión de los casos a la Sala de Crímenes de Guerra del Distrito de Belgrado establecida en 2003.

En su lucha por la cooperación, el Tribunal buscaba a "socios locales" o "interlocutores" en Serbia, así como lagunas legales para facilitar la cooperación. Tal fue el caso de la extradición de Slobodan Milošević al Tribunal, donde, como evalúa Fatić, la Fiscal Jefe "cruzó la línea e hizo tratos cuestionables – entrando en compromisos que, efectivamente, comprometen la probidad del tribunal" (2002: 49). El autor considera que, ante la falta de cooperación por parte del gobierno federal, la Fiscal Jefe encontró socio en el Primer Ministro de Serbia, Zoran Đinđić, clave para el arresto y la extradición de Slobodan Milošević a La Haya. Sin embargo, Fatić afirma que mediante la cooperación con las autoridades de la República de Serbia (que en aquel entonces no era sujeto del Derecho Internacional, sino el Gobierno Federal de Yugoslavia) y el posterior halago de las autoridades serbias y críticas a las autoridades federales, el Tribunal no sólo fue más allá de la condicionalidad, sino también más allá de la legalidad. El autor considera que esa medida "pragmática", y el cabildeo abierto



de la Fiscalía por cierta opción política, aunque eficaz, era una interferencia directa en la política interna de un país en contra de la voluntad política de sus ciudadanos, lejos de la estricta competencia legal del Tribunal. Llegó a la conclusión de que, en el medio y largo plazo tales "acciones políticas pragmáticas" podrían sentar un precedente peligroso y establecer cierta imprevisibilidad en las relaciones entre un Estado y el Tribunal, como una posible presión abierta del Tribunal por una u otra fuerza política dentro del país.

Aparte del esfuerzo del TPIY para hacer que Serbia cooperara, le faltaba el apoyo de la opinión pública, razón por la cual los gobiernos serbios se mostraban reacios a cooperar por el temor a perder votos. Debido a la campaña en contra del Tribunal durante el gobierno de Slobodan Milošević, y la posterior campaña de contravergüenza por los gobiernos democráticos transicionales de Serbia para uso doméstico, como también por el hecho de que el trabajo de TPIY se presentó casi exclusivamente al público serbio por la prensa y los políticos nacionales, Franović (2008) afirma que el Tribunal se percibe generalmente como parcial, injusto y antiserbio. Eso también se debía a que el Tribunal en el principio no prestó suficiente atención a informar el público local sobre su trabajo y progreso. Orentlicher (2008) señala que el TPIY ni siquiera traducía sus sentencias a los idiomas que se hablan en la antigua Yugoslavia hasta 1999, y no emitió su primer comunicado de prensa en Serbia hasta el año 2000. En el momento en que el TPIY ha creado un Programa de Información (1999) y comenzó a publicar sus comunicados de prensa en los idiomas locales, la imagen del Tribunal ya estaba formada en la opinión pública local. V. Dimitrijević (2005) también sostuvo que a pesar de que hubo una mejora en la cooperación con el Tribunal en el sentido de la entrega de los acusados (por razones pragmáticas), la opinión pública no estaba convencida de la finalidad del TPIY y hay una fuerte mayoría en Serbia contra el Tribunal, sobre todo porque no conocen la labor del Tribunal.

La conclusión general es que el éxito del TPIY dependía de la voluntad política de los actores de la comunidad internacional para que Serbia cooperara. Sin embargo, McMahon y Forsythe (2008) señalan que otros actores internacionales sólo estaban interesados marginalmente en la justicia transicional y si el Tribunal no hubiera puesto

el tema en la agenda internacional, las potencias occidentales no se habrían involucrado tanto, o nada. Los autores concluyen que el valor del TPIY en esa red no deriva de su tamaño, su base de recursos o la capacidad coercitiva sino de su enfoque único, conocimientos jurídicos, y el posicionamiento hacia otros actores internacionales.

Además, muchos autores evaluaron el impacto o la contribución del Tribunal "a la restauración y mantenimiento de la paz", como se afirma en su documento fundacional, la Resolución 827 del Consejo de Seguridad, además de la cooperación visible por Serbia, la entrega de los acusados y su eliminación de la escena política nacional en Serbia.

V. Dimitrijević (2005) considera que el Tribunal no logró transmitir adecuadamente el mensaje y que la opinión pública local no lo entendió ni lo aceptó. Wilson (2005) también sostiene que el Tribunal no ha contribuido mucho a la promoción del estado de derecho y la justicia en la región dado que Serbia (y Croacia) cooperaron con el Tribunal de mala gana e instrumentalmente, bajo presión de la comunidad internacional. Lo mismo es su evaluación de la contribución del Tribunal a la promoción de la reconciliación y el restablecimiento de la paz. Se considera que la principal contribución del Tribunal radica en el hecho de que recogió testimonios y hechos de gran valor, y que su base de datos es una herramienta importante para las futuras generaciones, cuando no se interprete como una institución sesgada. Considera que el TPIY es un nuevo mecanismo de la determinación de los hechos y por lo tanto la protección de la memoria pública, que a través de sus juicios establece la cadena de responsabilidades en los crímenes cometidos durante las guerras de sucesión yugoslavas. También afirma que los fallos del Tribunal servirán el propósito de escribir una "historia común y creíble de violencia política en la década de 1990" (2005: 942). El registro histórico del TPIY es un paso adelante de los anteriores tribunales internacionales por crímenes de guerra porque "se ha separado del proyecto más amplio de construcción de la nación después del autoritarismo" (2005: 922).

Orentlicher (2008) afirma que es demasiado pronto para evaluar el efecto de disuasión del Tribunal, así como si se ha logrado la reconciliación. Ella hace hincapié en el efecto positivo de la eliminación de las fuerzas reaccionarias de la escena política de la democracia transicional de Serbia, así contribuyendo indirectamente a la consolidación democrática. Sin embargo, la autora considera que el TPIY no alcanzó llegar al público general en Serbia, por un lado, a causa de una fuerte campaña contra el Tribunal, pero también por la falta de recursos del Tribunal para hacer frente a ese problema, y algunos otros factores, tales como la muerte de Slobodan Milošević en custodia del Tribunal, sin sentencia firme, después de una larga detención preventiva y el juicio mismo, y la falta de preparación de los funcionarios del Tribunal en materia de la historia de los Balcanes en los juicios.

#### ***2.2.1.2. La cooperación de Serbia con el TPIY desde la perspectiva de Serbia***

En este apartado se presentan trabajos sobre la cooperación con el TPIY desde la perspectiva del Estado, en este caso, Serbia. La etapa de cooperación de Serbia con el TPIY comenzó con la caída de Slobodan Milošević del poder en 2000, y la llegada al poder del primer gobierno democrático en Serbia, la coalición DOS. Según afirma Subotić, nadie esperaba que la Serbia de Milošević se enfrentara con los abusos del pasado - la idea detrás de la justicia transicional es que lo hagan los gobiernos transicionales, por lo que todas las expectativas fueron colocadas en el gobierno transicional que derrocó a Milošević en 2000 (2009:40)

En su comparación entre Serbia en 2001 y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial desde la perspectiva de la necesidad de reconocer la culpa colectiva y pedir disculpas por los crímenes cometidos Gojković (2001) concluye que la diferencia entre Serbia y la Alemania de la posguerra es que Serbia no vivió el cambio político, y las estructuras políticas del período en que los crímenes fueron cometidos permanecieron en el poder. Toda la élite política sigue estando en contra de un debate abierto sobre el asunto, por ende, la autora llega a la conclusión de que, para alcanzar el nivel donde van a ser posibles el reconocimiento y el enfrentamiento con el pasado, primero debe darse el proceso de democratización.

N. Dimitrijević (2003a) también afirma que el nuevo régimen carecía de una clara ruptura con el antiguo régimen, ya que aceptó la continuidad constitucional y mantuvo las viejas estructuras del poder político y las fuerzas de seguridad. En lugar de implementar una reforma rápida y veloz del viejo sistema constitucional, Serbia no implementó ninguna reforma y mantuvo el núcleo legal del antiguo régimen intacto.

De hecho, como afirma N. Dimitrijević (2008), la disputa principal entre la recién formada coalición eran las políticas de justicia transicional y la cooperación con el TPIY. Identificó tres tipos básicos de estrategias:

1. "la estrategia de continuidad con el nacionalismo", cuyo núcleo ideológico fue formado por los llamados a la defensa de la identidad y la dignidad nacional, minimizando o completamente negando los crímenes de guerra cometidos por el antiguo régimen, al insistir en un equilibrio de "nuestra posible responsabilidad por la guerra" y la "responsabilidad del otro lado", y afirmando aún más el estereotipo histórico de la nación serbia como víctima. Esta estrategia se centra en la resistencia a la eliminación de los funcionarios notorios del régimen anterior, obstruyendo proyectos reformistas en el Parlamento y brindando protección efectiva a los criminales de guerra (junto con el cuestionamiento de la legalidad del TPIY).

2. "la orientación cuasi pragmática hacia el futuro", o una estrategia de "cierre de los libros", aparentemente opuesta a la primera estrategia, pero rechazando abordar el pasado afirmando que se trata de una obsesión moralista, situándose en el camino de estrategias racionales encaminadas a lograr la normalización democrática. Los defensores de esta estrategia creían firmemente que la eliminación del antiguo régimen, el establecimiento de procedimientos democráticos y de una economía de mercado, junto con el final del discurso del odio, serían suficientes para la transformación de Serbia de un régimen nacionalista corrupto a un sistema decente de gobierno democrático.

3. "la secuencia adecuada de pasos" es una estrategia pragmática que, a pesar de todos los obstáculos políticos nunca negó la necesidad de abordar el pasado, pero priorizó la estabilidad institucional de Serbia. Esta estrategia fue representada por el primer Premier de Serbia tras la caída de Milošević del poder, Zoran Đinđić, y su

Gabinete. Dimitrijević considera que contribuyeron fuertemente a romper con el pasado mediante la cooperación con el TPIY, pero no se dieron cuenta del peso moral y político del pasado.

El autor concluye que la estrategia de continuidad con el nacionalismo del pasado ganó. Esto se debió a la combinación del bloqueo de las reformas institucionales y la preservación del núcleo de ideología nacionalista. En 2000 esta estrategia estuvo representada por el Presidente de la República Federal de Yugoslavia, Vojislav Koštunica.

Subotić (2009) también ofrece una clasificación similar de las estrategias de las fuerzas políticas hacia el pasado, mediante la identificación de tres grupos diferentes:

1. los resistentes a las normas, en la parte superior de la clase política, entre las élites del gobierno, pero también entre los saboteadores del antiguo régimen, que son los que menos se benefician de un cambio de política.

2. los adoptadores de norma instrumentales, que se encuentran entre otras élites políticas, a veces dentro de las propias élites en el poder en los casos de un gobierno dividido. Están utilizando la norma internacional para distinguirse de otros grupos políticos, y posicionarse como una coalición más orientada hacia la reforma orientada o pro-internacional. Sin embargo, acceden a implementar cambios institucionales internacionales pero sólo si perciben beneficio, no partiendo de la creencia en el valor sustantivo de la norma.

3. "los verdaderos creyentes", que aceptan plenamente los modelos internacionales - principalmente grupos de la sociedad civil u otras coaliciones políticas que están en desacuerdo tanto con los resistentes a las normas como con los adoptadores instrumentales.

Mientras que la autora sin duda pone a Koštunica en la categoría de los resistentes a las normas, junto con los saboteadores del antiguo régimen, también pone a Đinđić en la categoría de los adoptadores instrumentales de normas.

Esto se confirma en el caso de la extradición de Slobodan Milošević al Tribunal, cuando a nivel doméstico la élite política la presentó como un mal necesario para un mejor futuro de Serbia, y el Primer Ministro Zoran Đinđić, factor clave en la extradición, presentó la justicia transicional como una decisión puramente pragmática. Como argumenta Subotić, “este enfoque tuvo consecuencias importantes para el proceso de la justicia transicional en Serbia, dado que los ciudadanos serbios llegaron a verlo como una “transacción comercial” y no una cuestión de justicia” (2009: 47). Este fue un mensaje a la audiencia doméstica de que nada importante iba a cambiar, que la gran narrativa de la victimización de Serbia y la necesidad de su reivindicación continuarán, que, de hecho, por el comercio con estos acusados, uno por uno, Serbia va a lograr los grandes premios internacionales – siendo el premio más codiciado las negociaciones para la adhesión a la UE.

Mientras Peskin (2008) estudió exclusivamente el mecanismo de la cooperación de Serbia con el TPIY bajo presión internacional, Subotić (2009) va un paso más allá y explora cómo las elites políticas nacionales utilizan los mecanismos de justicia transicional para fines locales ulteriores, tales como la obtención de beneficios internacionales de legitimidad y materiales, ganando participación en organizaciones internacionales y eliminando a opositores políticos internos. Este mal uso de la justicia transicional en Serbia con fines políticos nacionales y la cooperación instrumental con el TPIY es lo que la autora llama “la justicia secuestrada”, ya que no provocó una profunda transformación social que necesitan los países que salen de conflictos violentos, como Serbia. Es por eso que sostiene que la experiencia de la justicia transicional en Serbia ha sido una gran decepción y una advertencia de cómo la justicia transicional puede ser mal utilizada por los actores políticos nacionales para fines locales.

Sin embargo, la autora afirma que los actores de la comunidad internacional, especialmente la Unión Europea y los Estados Unidos de América, tuvieron un papel importante en el desarrollo de este mecanismo ya que condicionaron su ayuda financiera y el proceso de integración de la UE únicamente con la extradición de ciudadanos serbios acusados por el TPIY al Tribunal.

La autora considera que esta respuesta instrumental e institucional era políticamente mucho más fácil que embarcarse en una profunda y reflexiva reevaluación de crímenes del Estado del pasado, la complicidad de élite en ellos, y la mitología nacionalista que condujo a los abusos en el primer lugar. Esta estrategia ha permitido a Serbia mantener el cumplimiento de las normas y estándares internacionales, mientras que, de hecho, rechazaba la profunda transformación social que estas normas requieren.

El gobierno no hizo ningún esfuerzo por reformar su sistema judicial o policial hasta tal punto que las investigaciones internas y enjuiciamientos por crímenes de guerra no podían tener lugar. Además, los legisladores serbios se han negado persistentemente a modificar las leyes serbias y adoptar la responsabilidad de mando, un elemento crítico de la jurisprudencia de crímenes de guerra y violaciones de los derechos humanos.

Subotić también sostiene que las autoridades no aprovecharon la oportunidad de explicar a la ciudadanía por cuáles crímenes fueron acusados sus conciudadanos, cómo se produjeron estos crímenes, quiénes fueron las víctimas, cuál fue el alcance del abuso, o cualquier otro detalle con respecto a la sustancia de acusaciones. En su lugar, enmascarándolo bajo la apariencia de entregas voluntarias desde 2001, las políticas hacia el pasado se presentaron como actos de patriotismo para los que el Estado les estaba agradecido.

Riha (2005) analiza los mensajes de los líderes políticos en Serbia y la opinión pública en Serbia después de la cinta de vídeo de la ejecución de seis hombres musulmanes en Srebrenica (Bosnia y Herzegovina) por las fuerzas serbias de Escorpiones que se transmitió en la televisión serbia en el marco del juicio en contra de Slobodan Milošević en La Haya el 1 de junio de 2005. Dado que en general los políticos enviaban un mensaje sobre la necesidad de cooperar con el TPIY y arrestar a Mladić y Karadžić, sin explicar los crímenes que se les imputaban, esa reacción inadecuada de los políticos y los medios de comunicación causaron una tendencia a la relativización de la muerte de 8.000 personas en Srebrenica. En lugar de utilizar la oportunidad de iniciar un debate público sobre los crímenes que se cometieron, las autoridades emitieron

declaraciones cortas en las que condenaban los crímenes cometidos en Srebrenica sin reconocer la responsabilidad. Por lo tanto, la autora llega a la conclusión de que esa es la razón por la cual una gran mayoría de los ciudadanos cree que la cooperación es un "mal necesario", ya que este es el mensaje que han recibido de los líderes políticos. También, guiado por la cooperación instrumental por un lado y una fuerte propaganda por el otro Rangelov (2006) agregó que, ya que los juicios se celebraron en el extranjero y por un tribunal internacional, la opinión pública en Serbia (y Croacia) no aceptó los resultados de los juicios, porque los interpretan como la intención de imponer la culpa colectiva y el castigo sobre toda la nación.

Petrović (2007) comparó el modelo de memoria pública de Yugoslavia socialista con las de sus Estados sucesores. El revisionismo del pasado comunista sirvió a la finalidad para la creación de nuevos símbolos de sufrimiento con el fin de mantener y construir una narrativa de viejos odios étnicos. El autor considera que se ha heredado una ignorancia fundamental del modelo socialista hacia el sufrimiento humano y una tendencia hacia su instrumentalización, es decir, los mismos aspectos que hicieron el modelo socialista equivocado.

Pero Subotić (2009) va más allá en el análisis de lo que las condiciones políticas nacionales específicas en Serbia permitieron para hacer posible este secuestro de normas e instituciones internacionales. Identifica tres factores principales.

1. La demanda social por justicia transicional desde abajo fue consistentemente baja en Serbia, debido a una serie de factores. La calidad principalmente étnica tanto de los crímenes cometidos y la solución posterior a los conflictos, hizo la búsqueda por la verdad y la justicia mucho más distante y menos urgente. A diferencia de otros grandes proyectos de justicia transicional que se consideran necesarios para la preservación de la unidad nacional y la construcción de un futuro junto con antiguos enemigos políticos, en Serbia, así como en otras ex repúblicas yugoslavas el principal incentivo para lograr la verdad, la justicia y la reconciliación - vivir juntos - era ausente. Como N. Dimitrijević (2003a) concluye, la reconciliación en Serbia y entre los serbios ya se ha logrado, por lo tanto, su reconciliación con los demás será más difícil.



2. Otra razón por la que cumplir con las demandas de justicia transicional internacionales habría sido demasiado costoso para las élites serbias fue la presencia robusta de saboteadores del antiguo régimen - entre los militares, la policía y los servicios de inteligencia- y el simple hecho de que el nuevo gobierno no mantuvo el monopolio sobre el uso de la fuerza, elemento básico de la estatalidad. Ya que los abusos contra los derechos humanos cometidos durante el régimen anterior eran crímenes del Estado, el nuevo gobierno se encontró de inmediato con mucha resistencia para investigar a los autores, dado que el viejo aparato de seguridad del Estado hizo la transición al nuevo régimen casi invisiblemente. También, como argumenta N. Dimitrijević (2003b), los líderes de los antiguos partidos gobernantes y sus portavoces fueron tratados como la nueva oposición legítima con todos los derechos respectivos. Los miembros de los antiguos partidos gobernantes pasaron masivamente y sin resistencia a los partidos gobernantes actuales. Además, ocuparon cargos importantes.

3. El factor más importante era el problema de estrategias de élites políticas en competencia, que afectaron de forma directa los resultados de justicia transicional. La opción conservadora resistió directamente las normas y presiones internacionales, lo que representa una opción nacionalista, mientras que los proeuropeos, aunque cooperando con el TPIY instrumentalmente, presentaban la cooperación como el billete de entrada para el reconocimiento internacional y la adhesión a la UE, o que el acusado estaba cumpliendo con su deber patriótico. Peskin (2008) está de acuerdo, diciendo que para los nacionalistas, oponerse a la cooperación del Estado se ha convertido en una forma efectiva de movilizar partidarios y aumentar las posibilidades de ganar en las próximas elecciones. Los grupos nacionalistas elevaron los costos políticos de la cooperación mediante el diseño de una estrategia retórica que equiparaba las acusaciones del Tribunal contra los héroes de guerra nacionales con ataques contra el propio país. En respuesta a esta amenaza, las coaliciones de gobierno frágiles en Serbia y Croacia procedían con cuidado cuando se trataba de cuánto y cuán rápido cooperar con el TPIY.

Peskin (2008) continúa en una línea similar de pensamiento al afirmar que a pesar de la presión y los incentivos internacionales, los gobiernos de Serbia (así como de

Croacia) se enfrentan con un reto particularmente difícil en cuanto a la obtención de la ayuda interna a la cooperación con el TPIY. En primer lugar, Serbia (y Croacia) no tenían una base significativa de sociedad civil para hacer campaña por los procesamiento de los propios dirigentes políticos y militares. Junto a las voces solitarias de varias pequeñas organizaciones de derechos humanos y algunos políticos audaces, no existe ninguna circunscripción nacional a favor del apoyo de los juicios ante los tribunales de sus propios nacionales. En segundo lugar, la participación del Estado y la conducta en las guerras de los Balcanes son ampliamente vistas como legítimas y, en consecuencia, por encima del escrutinio de un tribunal internacional. El Gobierno serbio ha visto su participación en las guerras de los Balcanes como plenamente justificada, sobre todo en la protección de los serbios que viven en el territorio de la ex Yugoslavia. Por otra parte la reacción doméstica contra la cooperación del Estado con un tribunal internacional habría sido más intensa que la posibilidad de enjuiciar a sus propios nacionales. La mayor violación en contra de estos Estados, al parecer, ha sido la violación de su soberanía nacional.

Si Serbia hubiera cooperado plenamente con el Tribunal, como sugirió Fatić (2002), habría tenido la oportunidad de ganar credibilidad para actuar en dos vías principales: ofrecer asistencia jurídica a los acusados y tomar acciones diplomáticas ante la Asamblea General de la ONU con el fin de remediar algunos errores cometidos en el trabajo del Tribunal, como el aspecto organizativo (separar la Oficina del Fiscal de la Sala de Primera Instancia) y posponer nuevas acusaciones antes de cambiar esa estructura organizativa. También sugirió la posibilidad de la presión diplomática con el fin de cambiar algunos aspectos del procedimiento judicial e introducir un ombudsman internacional que supervisaría el trabajo del Tribunal.

#### ***2.2.1.3. La cooperación de Serbia con el TPIY desde la perspectiva de los actores de la comunidad internacional***

Según Subotić (2009), la importancia puesta en el éxito del TPIY como un referente de la viabilidad de los tribunales penales internacionales hizo la cooperación con el TPIY en general como la medida de referencia por excelencia de la comunidad internacional de la aceptación de Serbia de las normas internacionales de justicia. Debido a que la

cooperación con el TPIY fue un indicador medible en el número de los acusados arrestados y transferidos a La Haya y el número de documentos y testimonios enviados se podían clasificar, sistematizar y contar fácilmente, pronto se convirtió en la principal, si no la única medida internacional del avance de Serbia en la adopción de la idea de abordar los crímenes de su pasado reciente. Por lo tanto, en esta sección vamos a dar una visión general de los trabajos sobre el papel de los actores de la comunidad internacional en la cooperación de Serbia con el TPIY. En especial, nos centraremos en el papel de la Unión Europea, el principal actor internacional que presionó Serbia a cooperar. También vamos a hacer mención de otros actores de la comunidad internacional, como los Estados Unidos de América, el Consejo de Europa y otros.

#### *2.2.1.3.1. El papel de la Unión Europea en la cooperación de Serbia con el TPIY*

Peskin (2008) y Subotić (2009) dan un repaso cronológico del desarrollo del papel de la Unión Europea en presionar a Serbia para la cooperación con el TPIY, y una revisión de sus medidas concretas hacia Serbia. Como hemos mencionado anteriormente, a tal efecto la UE utilizaba lo que Subotić llama "la estrategia coercitiva", la vinculación directa del cumplimiento de Serbia con las normas internacionales con recompensas concretas, como la ayuda financiera, tratados comerciales preferenciales o la integración europea.

Peskin y Boduszyński (2011) afirman que, a diferencia de la llamada "influencia pasiva" aplicada en otros países de Europa del Este, donde la adhesión a la UE era el suficiente incentivo para introducir las reformas, esta estrategia no fue suficiente para inducir las reformas en los Balcanes, específicamente en Croacia y Serbia. Para esos países, la Unión Europea aplicó la estrategia de "influencia activa", utilizando la condicionalidad como componente principal. Para la UE la cooperación de los Estados con el TPIY significa el respeto de las normas legales europeas de derechos humanos y el estado de derecho. Sin embargo, la condicionalidad de la UE para la cooperación de Serbia con el TPIY ha sido "inherentemente condicional" e inconsistente, sin reglas claras y transparentes. La UE tuvo que sopesar cada momento de la adhesión de

Serbia a la UE y su cooperación con el Tribunal. Aunque la UE utilizaba la cooperación con el TPIY como criterio del respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, poner demasiada presión sobre Serbia pondría en peligro el proceso de democratización y traer al poder las fuerzas políticas antieuropeas. Por lo tanto, la política de "la condicionalidad condicional" de la UE hacia Serbia fue el resultado de un dilema entre "la búsqueda de la justicia internacional y la búsqueda de la democratización y la estabilidad regional" (2011:72), siendo el TPIY una paradoja de instrumento y un obstáculo para el desarrollo democrático y la integración europea de Serbia. Por encima de todo la condicionalidad de la UE ha sido flexible para adaptarse al imperativo político del momento.

Kostovicova y Bojičić-Dželilović (2006) consideran que la integración europea de los Balcanes occidentales se ha convertido en un reto único de políticas para la UE. La transición y la estabilización se han establecido como dos objetivos explícitos para el proceso de integración europea de la región. En consecuencia, la UE ha desarrollado una ampliación estratégica, así como un concepto de seguridad para los Balcanes, con el Proceso de Estabilización y Asociación como su principal instrumento de política para que coincidiera con el doble desafío de la transición poscomunista y posconflicto en los Balcanes. Y la UE también lo hizo mediante la aplicación de la denominada "condicionalidad reforzada", que abarca los requisitos económicos, de afiliación y políticos relacionados con el acervo, así como las condiciones que emanan de los acuerdos de paz y los acuerdos políticos.

Papić (2006) añade que sacando la lección de los conflictos balcánicos anteriores y al darse cuenta de la importancia geopolítica de los Balcanes Occidentales para su propia seguridad, la UE tomó en cuenta la situación política interna precaria e inestable en Serbia y buscó involucrarse de manera pro-activa a través de una política que va "más allá de la condicionalidad", reconocida como tal por primera vez por Teokarević (2003).

Rangelov (2006) afirma que, al centrarse estrictamente e innecesariamente en la plena cooperación con el TPIY como condición para la adhesión a la UE, y haciendo caso omiso de los mecanismos internos de la justicia transicional, la UE ha perdido la

perspectiva de contribuir sustancialmente a fomentar las políticas hacia el pasado y la reconciliación y la reconstrucción el estado de derecho en los Balcanes Occidentales y permitió la persistencia de las tensiones étnicas y un *statu quo* en enfrentarse con la responsabilidad por crímenes de guerra.

Glasius y Kostovicova (2008) afirman que la política de la UE hacia Serbia (y Sri Lanka) se caracteriza por el uso riguroso de las condicionalidades, un descuido del contexto global y regional, una falta de aplicación de iniciativas de fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil de forma simultánea, políticas erróneas de los derechos humanos, y sobre todo la separación continua y la competencia entre las políticas de seguridad y de desarrollo.

Mäki (2008) llega a la conclusión de que la condición de TPIY es un ejercicio del poder político mediante el cual la UE pretende conseguir que Croacia y Serbia hicieran lo que de otro modo no harían. Confirma que una de las características fundamentales de las condiciones de adhesión a la UE es la presencia de una asimetría del poder y Serbia (así como Croacia) no tenía mucho que decir en el desarrollo de las condiciones para su adhesión a la UE.

Consecuentemente podemos concluir que la política de condicionalidad de la UE para la cooperación de Serbia con el TPIY ha sido inherentemente condicional e inconsistente, según Peskin y Boduszyński (2011), o de acuerdo a Kostovicova y Bojičić- Dželilović a veces "intensificada", y en ocasiones la UE fue "más allá de la condicionalidad", como sugieren Teokarević (2003) y Rangelov (2006).

#### ***2.2.1.3.2. El papel de otros actores internacionales en la cooperación de Serbia con el TPIY***

Según sostienen Bass (2000), Peskin (2008) y Subotić (2009), el papel de los Estados Unidos de América era de importancia vital para poner fin a las guerras en Bosnia y Herzegovina y Kosovo, y también en ser el primero en relacionar la cooperación de Serbia con el TPIY con recompensas concretas. Dado que el primer período durante el gobierno autoritario de Slobodan Milošević coincidió con las guerras de los Balcanes, los Estados Unidos de América antepusieron la paz a la justicia con el fin de poner fin

a las hostilidades. Después de eso, como Peskin (2008) afirma, durante las épocas autoritarias y democráticas, la comunidad internacional, y en particular los Estados Unidos, jugaron un papel fundamental en la definición de los costes políticos y beneficios para el desafío de Serbia al Tribunal.

Las presiones y el cabildeo de la Fiscal General del TPIY con los EEUU para obligar a Serbia a cooperar con el TPIY tuvieron sus resultados en 2000. El Congreso estadounidense estableció el proceso de condicionamiento de ayuda a Serbia con la cooperación con el TPIY y estableció como fecha límite para la certificación presidencial el 31 de marzo de cada año. En caso de la no certificación, Serbia no obtendría la ayuda financiera no humanitaria o el apoyo estadounidense a préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Este mecanismo se aplicó de manera positiva y negativa, dependiendo de la actuación de Serbia durante el último año, plasmado en el informe anual de la Fiscal Jefe del TPIY sobre la cooperación de Serbia.

Sin embargo, con el cambio de administración y la llegada de George W. Bush al poder, los tribunales internacionales perdieron el apoyo de EEUU, sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la posterior guerra estadounidense contra el terrorismo. Cuando la política exterior estadounidense centró su atención en el Oriente Medio, la Unión Europea tomó el papel principal y activo del ejecutor internacional del cumplimiento de justicia en los Balcanes.

En cuanto a otros actores internacionales, podemos afirmar que Serbia fue admitida en las Naciones Unidas tan pronto como Slobodan Milošević fue derrocado del poder.

Aquí podemos mencionar el Consejo de Europa, que condicionó la adhesión de Serbia a esta organización internacional con pautas muy específicas sobre la cooperación de Serbia con el TPIY, incluyendo la obligación de informar a la población serbia sobre los crímenes cometidos por el régimen de Slobodan Milošević no sólo contra otros pueblos, sino también contra los serbios. Según Subotić (2009), estas directrices de cumplimiento no fueron totalmente monitoreadas, y el Consejo de Europa no tiene mecanismos de sanciones para las violaciones de las directrices. Una vez que Serbia

fue admitida en el Consejo en 2003, se redujo considerablemente la influencia del Consejo para imponer estos amplios requisitos para la justicia transicional en Serbia.

### **2.2.2. Juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales**

En su análisis de la capacidad de los tribunales penales nacionales en los Balcanes para gestionar casos por crímenes de guerra Zoglin (2005) considera que los sistemas de justicia penal nacionales no son capaces de gestionar los procesos penales comunes, y mucho menos de crímenes de guerra. La autora afirma que el poder judicial carece de personal cualificado. Por un lado, por ser mal pagados y otros motivos, muchos jueces y fiscales experimentados renunciaron y fueron sustituidos por personal sin experiencia. Por otro lado, después de la caída del régimen de Milošević, la administración no fue purgada y tampoco ocurrió destitución alguna de los funcionarios, en este caso jueces, del antiguo régimen. Se dieron pocas destituciones extraordinarias de algunos jueces tras el asesinato del primer ministro Zoran Đinđić. Había muy pocos juicios por crímenes de guerra, de imparcialidad dudosa, para los acusados y para las víctimas. Además, los juicios son lentos. Así que en el poder judicial hay una falta general de recursos, de infraestructura y del personal cualificado y experimentado. Además, hay corrupción, así como en otros sectores de la administración. Se necesitan cambios fundamentales de todo el sistema. Por lo tanto, en lugar de centrarse en la apertura tribunales o cámaras especializadas en crímenes de guerra, la autora sugiere que la comunidad internacional debería centrarse en el fortalecimiento del sistema judicial penal de cada país, libre de corrupción en el poder judicial y en otros sectores del gobierno.

Por otra parte en su evaluación del impacto del TPIY sobre los juicios por crímenes de guerra locales en Serbia, Orentlicher (2008) afirma que la Sala de Crímenes de Guerra nacional (WCC – *War Crimes Chamber* en inglés) no se habría establecido si no hubiera sido por el TPIY y que el Tribunal ha ayudado a asegurarse de que la Sala de Belgrado funcionara tan eficazmente como sea posible dentro de un escenario político todavía estrecho. Sin embargo, ella afirma que la Sala no cuenta aún con el espacio

político para procesar a los que están en el más alto nivel de responsabilidad por crímenes de guerra. También, otra contribución del TPIY a la Sala es la transferencia de pruebas, la transferencia de conocimientos (nuevos procedimientos, como enlaces de vídeo, la unidad de apoyo a víctimas y testigos). Afirma que aunque el resultado de la Cámara de Crímenes de Guerra hasta la fecha es mixto, representa una continuación de los avances que se iniciaron después del cambio de gobierno en 2000 y un avance significativo en comparación con el período anterior a 2000.

La Fiscalía de Crímenes de Guerra opera dentro de un espacio político limitado que le impide llegar a los acusados de nivel superior, y de enjuiciar a un mayor número de casos. Una de las razones es que la Sala cuenta con el Servicio de Investigación de Crímenes de Guerra que limitaron sus actividades para responder a las peticiones específicas de la Fiscalía de Crímenes de Guerra sin tomar la iniciativa en la investigación de los crímenes de guerra. Esto se debe también al hecho de que las fuerzas de seguridad no fueron purgadas y que los propios miembros de la unidad fueron involucrados en crímenes de guerra o estrechamente vinculados a las personas responsables de esos crímenes. Asimismo, el informe de Orentlicher menciona la tendencia del Tribunal Supremo a revocar las sentencias en las causas por crímenes de guerra, lo cual es atribuible en parte al hecho de que muchos de sus miembros fueron nombrados en la época de Milošević.

Subotić (2009) también señala que la Sala de Crímenes de Guerra depende de la voluntad política del gobierno, en lo que se refiere a las presiones políticas y los recortes presupuestarios. Estas condiciones difíciles y políticamente hostiles pueden ayudar a explicar por qué hasta 2009 se llevaron a cabo sólo cuatro juicios, y estaban abiertas alrededor de una docena de investigaciones. Sin embargo, la autora destaca que los problemas con los juicios nacionales por crímenes de guerra son mucho más profundos, porque en todos los casos han sido acusados sólo los autores materiales, e incluso entonces sólo los miembros de los grupos paramilitares o de defensa territorial, mientras que las acusaciones no incluían ningún vínculo entre estos grupos y la política oficial, las fuerzas del ejército o de la policía de Serbia. Ella llega a la conclusión de que esta estrategia de centrarse en violaciones de los derechos humanos como incidentes aislados individuales también está en consonancia con una



estrategia de Serbia de aislar y defender el Estado de los cargos de genocidio y agresión y las solicitudes de pago de las reparaciones de guerra a Croacia y Bosnia-Herzegovina en los dos casos contra Serbia ante la Corte Internacional de Justicia. Por último, hace hincapié en que la forma en que las élites lograron manipular el proceso, presionando a que las acusaciones exoneren al Estado e individualicen radicalmente y aíslen los crímenes, es un ejemplo más de cómo los modelos internacionales de justicia transicional se usan como herramienta para realizar programas políticos radicalmente opuestos a nivel nacional.

### **2.2.3. Comisión de la Verdad y Reconciliación (KIP)**

La Comisión de la Verdad y Reconciliación Yugoslava - KIP (*Komisija za istinu i pomirenje* en serbio) se estableció en 2001 por decreto del Presidente Koštunica, y dejó de existir en 2003, cuando la República Federal de Yugoslavia se transformó en la Unión Estatal de Serbia y Montenegro.

Ilić (2004) sostiene que Serbia estaba sometida a presión internacional a fin de cooperar con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y detener a los acusados de crímenes de guerra. Por lo tanto, el Presidente Koštunica creía que mediante el establecimiento de una comisión de la verdad mostraría la voluntad de Serbia para enfrentar el pasado y de esa manera disminuiría la presión internacional. Además, concibió la KIP como un instrumento útil de difundir la versión serbia de la verdad acerca de la desintegración de Yugoslavia y las guerras que le siguieron, como se indica en los documentos fundacionales de la comisión. También, el defecto principal de la KIP es que se suponía que su propósito era dirigirse a la comunidad internacional y no a los ciudadanos de Serbia. En cuanto al propósito de conciliación se refiere, el autor llega a la conclusión de que la KIP estaba condenada al fracaso y las instituciones judiciales pueden hacer mucho más para la reconciliación en la región que cualquier organismo de búsqueda de la verdad.

Subotić (2009) también afirma que hay pruebas de que Koštunica formó la comisión como un esfuerzo equivocado para eludir el TPIY y apaciguar la comunidad

internacional, que estaba ejerciendo presión sobre el gobierno para abordar el legado de la era de Milošević. Esta percepción de que Koštunica sólo estaba desviando la crítica internacional se ve reforzada por el hecho de que la fundación de la comisión fue anunciada el día antes de la fecha límite para la certificación estadounidense de la ayuda financiera a Serbia, condicionada con la cooperación de Serbia con el TPIY. La autora llega a la conclusión de que el experimento de la comisión de la verdad de Serbia es otro ejemplo de cómo el propósito de un proyecto de justicia transicional diseñado a nivel internacional se puede invertir - una institución que se supone que debe conducir a la reconciliación social fue diseñada de tal manera que tenía el potencial de inflamar aún más los preexistentes prejuicios étnicos y exacerbar las divisiones sociales.

Tan pronto como se creó la Comisión, Pejić (2001) destacó la necesidad de crear una comisión de la verdad local, debido al bajo apoyo al TPIY por los serbios que generalmente lo consideraban una institución parcial. Asimismo, argumentó que una Comisión de la Verdad y Reconciliación local podría dar impulso a los juicios a nivel nacional. Examinó y pronosticó el éxito de la Comisión mediante el análisis de sus documentos fundacionales (Decreto Presidencial, proyecto de reglamento, proyecto de programa) y tomando en cuenta los elementos básicos de las comisiones de la verdad hasta ahora: el método de creación y composición, el mandato, el método de trabajo, la transparencia, el marco temporal, la financiación y el personal. Llegó a la conclusión de que fue establecida por un decreto presidencial, porque era poco probable de que una comisión se creara mediante una ley adoptada en el Parlamento, ya que muchos diputados parlamentarios eran miembros del antiguo régimen de Milošević. Sin embargo, en cuanto a la composición, no había otros representantes de la comunidad religiosa que de la Iglesia Ortodoxa, y no había ningún representante de la sociedad civil. Además, no hubo representantes de Montenegro, por lo que ni siquiera podía ser llamada yugoslava.

Su mandato se afirmó en los tres documentos fundacionales de manera diferente, por lo que resultó incoherente. Sin embargo, en los tres documentos uno de los principales objetivos era más propio de un estudio que de una investigación, es decir, establecer las causas que llevaron a la(s) guerra(s) y la desintegración de Yugoslavia. Además,

su método se parecía más a un análisis científico que a una investigación. El plazo para presentar el informe era de tres años, lo cual es demasiado tiempo, y, según Pejić (2001) hay una gran posibilidad de perder impulso. Por lo tanto, la autora concluye que, para tener éxito, la Comisión Yugoslava de la Verdad y Reconciliación debería redefinir su mandato en línea con una comisión de la verdad regular con el fin de contribuir a la rendición de cuentas de los autores, en lugar de tratar de reescribir la historia, y que luego debe entregar un informe en un período de tiempo más corto sobre las violaciones de los derechos humanos, las víctimas y los victimarios. En la misma línea de pensamiento, Subotić (2009) afirma que la comisión pretendía crear una narrativa histórica completa sobre la desintegración de la ex Yugoslavia, y establecer quién era el culpable, y no hacer el trabajo práctico de comisiones de la verdad - llevar a cabo las audiencias con testigos y sobrevivientes de abusos de los derechos humanos. El problema conceptual adicional fue que la Comisión de la Verdad y Reconciliación serbia iba a ser de alcance regional: reunir pruebas de los crímenes cometidos por todos lados en todas las guerras yugoslavas, pero llevado a cabo sólo por los investigadores serbios.

También, motivado por la creación de la Comisión Yugoslava de la Verdad y Reconciliación, V. Dimitrijević (2001) dio una serie de factores que deben tenerse en cuenta en el caso de la fundación de una Comisión de la Verdad y Reconciliación en Serbia y/o una comisión regional para la ex Yugoslavia. El autor considera que una comisión formada por los ciudadanos de la República Federal de Yugoslavia debería investigar únicamente los hechos ocurridos en el territorio de la RFY y no hacer frente a los hechos ocurridos en los lugares que ahora están en el extranjero, ni siquiera mediante la investigación de la responsabilidad de los serbios y sus líderes para esos eventos, porque Serbia como Estado volvería a asumir el derecho de representar a los serbios que viven fuera de las fronteras de Serbia, sin legitimidad. Llegó a la conclusión de que, paradójicamente, la reconciliación en Serbia y los serbios ya se ha conseguido, y que por lo consiguiente su reconciliación con los demás será más difícil. El autor concluye que es más necesaria la reconciliación en la esfera interétnica, donde se cometieron los peores crímenes. Para eso se necesita una comisión de la verdad y reconciliación regional.

Después de que la Comisión dejó de existir en 2003 con la transformación de la República Federal de Yugoslavia en la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, y sin ningún resultado, varios estudiosos analizan el fracaso de la KIP.

N. Dimitrijević (2003b) analizó las causas del fracaso de la KIP y abogó por la fundación de una nueva comisión de la verdad. Teniendo en cuenta la intención anterior, sugirió que una nueva comisión de la verdad debe abordar casos concretos de violaciones de derechos humanos, pero sin entrar en las competencias del TPIY o los tribunales penales nacionales. En lugar de tratar de buscar el "equilibrio de la culpabilidad", lo que pretendió hacer la antigua Comisión, la nueva comisión debe enfrentar de manera abierta y sin compromiso los crímenes cometidos en nombre de la nación serbia, que "es la única manera de liberarnos del estigma de la culpa colectiva". Sin embargo, el autor dice que la nueva Comisión debería abordar los crímenes cometidos por el gobierno de Milošević fuera de las fronteras serbias.

En su análisis del fracaso de la KIP Ilić (2004) destaca por qué no debía haber seguido el modelo de la Comisión de Sudáfrica (SATRC), sugerida por el Open Society Institute y Alex Boraine del Centro Internacional de Justicia Transicional (y uno de los fundadores de la SATRC), debido a un nivel similar de masividad de violaciones de derechos humanos, sin conocer la situación de Serbia en profundidad. De la misma manera, las autoridades serbias carecían de conocimiento del modelo sudafricano.

Aparte de seguir un modelo inadecuado, el autor destaca que el objetivo principal de la KIP, según consta en sus documentos fundacionales, era explicar las causas y razones de la desintegración de la antigua Yugoslavia.

Franović (2008) también afirma que la comisión cumplió su propósito de ganar puntos políticos y, como otros autores, considera que la única iniciativa de una comisión de la verdad real debería ser regional, que todavía no es posible debido a las circunstancias políticas.

SATRC	KIP
Buscó unir dos grupos sociales previamente segregados en una sola nación	Tuvo que enfrentar las consecuencias de la desintegración de al menos dos tipos: nacional, en términos del Estado, y étnica
Tuvo que negociar dos narrativas constitutivas enfrentadas y fusionarlas en una narrativa fundacional	Trató de explicar de alguna manera y justificar la desintegración y la separación étnica
Tuvo que contribuir al establecimiento y la estabilización de la sociedad multicultural y multiétnica	No se enfrentó a un problema de esta índole
Tuvo que preparar la base para la convivencia entre las víctimas y los perpetradores	No tuvo que hacerlo: la mayoría de las víctimas y victimarios se encuentran en diferentes lados de las fronteras de reciente creación
Al reconocer violaciones de los derechos humanos y actos ilícitos, contribuyó a la legitimación de las instituciones jurídicas y democráticas reformadas	Al reconocer los crímenes y abusos cometidos por las fuerzas serbias, la comisión inevitablemente contribuiría a la formación de las narrativas constitutivas y por lo tanto a la legitimación de las instituciones de los antiguos Estados sucesores de Yugoslavia

Tabla 2.1. Las principales diferencias entre SATRC y KIP, según Ilić (2004)

Subotić (2009), finalmente concluye que las consecuencias del fracaso de la KIP fueron múltiples. Además del fracaso completo en llevar a cabo las audiencias, ejercer cualquier investigación independiente, reunir pruebas y emitir cualquier tipo de informe, la Comisión defraudó a la comunidad internacional y fue una gran vergüenza para organismos internacionales como el ICTJ, que prestó su nombre, su "marca" y su autoridad a lo que equivalía a una institución fraudulenta.

#### 2.2.4. Disculpas

La primera en considerar la cuestión de la disculpa ha sido Gojković (2001), quien afirmó que, para pedir disculpas, Serbia debe llegar a reconciliarse con su pasado, pero la historia oficial sigue siendo "una completa negación de los crímenes" y una distorsión de los hechos de que se trataba de la debida defensa del pueblo serbio. Por lo tanto, la autora llega a la conclusión de que, con el fin de alcanzar el nivel de reconocimiento y hacer las paces con el pasado, primero debe ocurrir el proceso de democratización.

Franović (2008) afirma que, aunque ha habido algunas disculpas públicas por los funcionarios, de los que se disculparon ninguno viene de las líneas de los

nacionalistas radicales, que generalmente atacan a los que se disculparon. Una vez más, las disculpas se comparan en número y partes de los Estados de los Balcanes.

Simić y Daly (2011) identificaron los siguientes gestos de disculpas por parte de funcionarios serbios:

1. En 2003, el entonces presidente de Serbia y Montenegro Svetozar Marović se disculpó por los crímenes cometidos por las fuerzas serbias contra los croatas y bosnios.

2. El presidente de Serbia, Boris Tadić, pidió disculpas a Bosnia y Herzegovina en 2004 y a Croacia en 2007. Tadić viajó a Srebrenica en 2005 y participó en un acto conmemorativo del décimo aniversario del genocidio, pero sin dar ninguna declaración.

2. El 31 de marzo de 2010, Serbia promulgó la Declaración Parlamentaria condenando los crímenes de Srebrenica, en la que pidió perdón a las víctimas de los crímenes cometidos en Srebrenica. Sin embargo, subrayan que la declaración no define los crímenes como genocidio, sino como crímenes de guerra, y por lo tanto ha impulsado el continuo debate público en Serbia sobre la naturaleza de los crímenes.

A eso que debemos añadir que en 2010 el presidente Boris Tadić, pidió perdón por los crímenes cometidos por las tropas serbias en Ovčara cerca de la ciudad croata de Vukovar y que en una entrevista concedida en abril de 2013 el actual Presidente de Serbia (ex Presidente del Partido Radical Serbio, ahora líder del Partido Progresista Serbio reformada), Tomislav Nikolić se disculpó por los crímenes cometidos en Srebrenica y por todos los crímenes que se cometieron en nombre del pueblo serbio. Sin embargo, no calificó los crímenes de Srebrenica como genocidio y anunció que iba a ir a Srebrenica, cosa que no ha hecho hasta la fecha.

#### **2.2.5. Libros de texto de historia**

Según Höpken (2006), la situación con los libros de historia es un reflejo de la transición en un país. En ese sentido, hace hincapié en que, aunque se observaron algunos cambios después de que Milošević fue destituido, Serbia ha ido quedando

atrás en la tendencia democrática debido al control político sobre el sistema educativo y los libros de texto en sí mismos se convirtieron en el eje de los conflictos políticos.

También hace hincapié en que la identidad nacional en todos los países europeos poscomunistas sigue siendo nacional y que la historia nacional es fundamental en todos los países. Observa que en todos los países de los Balcanes en los libros de historia hay un fuerte énfasis en la violencia y la victimización de la nación de uno mismo.

Además, el autor observa que en Serbia (así como en Croacia) a pesar de las leyes aprobadas, las minorías étnicas no tienen sus libros de texto y en los libros de texto del Estado se les ignora o, cuando se trata de la minoría étnica albanesa o croata, sólo se mencionan en el contexto de los conflictos y son retratados como "enemigos ancestrales". Este es también el caso de los libros de texto de la época post- Milošević que representan las relaciones serbio- albanesas sólo a través del espejo de un conflicto permanente.

En lo que se refiere a la identidad política, Höpken enfatiza la tendencia del revisionismo en libros de texto de historia serbios (y croatas) en relación con la Segunda Guerra Mundial y el papel de los antiguos perdedores nacionales de la guerra (en el caso de Serbia, el movimiento *chetnik*) se transforma en el papel de los defensores de los intereses y antifascistas nacionales, mientras que el papel del movimiento partisano se minimizó.

Aunque el autor llega a la conclusión de que en Serbia hay un peligro de que los libros de historia se conviertan en armas de los conflictos étnicos no resueltos, el autor destaca que es necesario el paso del tiempo con el fin de ser capaz de superar el legado de los antiguos conflictos.

Mientras que en Croacia existen varios autores nacionales que analizaron el programa de estudios y los libros de texto de historia, en Serbia sólo hay una, Dubravka Stojanović, (aunque prolífica) quien analizó diferentes aspectos de planes de estudios de la historia y los libros de texto en Serbia en varios trabajos (Stojanović, 2007, 2009, 2010, 2011)

En su primer artículo sobre el tema (Stojanović, 2007), la autora analiza el revisionismo y la reinterpretación de los acontecimientos históricos en los libros de texto de Serbia en dos oleadas: la primera en 1993, mientras Slobodan Milošević estaba en el poder, y la segunda en 2000, después de la llegada al poder de la coalición democrática y el comienzo de la transición en Serbia. En primer lugar, la autora menciona que en Serbia todavía está en vigor el viejo sistema de libros de texto, es decir, no hay más que un libro de texto oficial por año escolar aprobado para cada materia por el Instituto de la Publicación de Libros de Texto. Durante el gobierno de Milošević, los libros de texto de historia se adaptaron a la situación política actual y la historia fue adaptada (o mal usada) a la narrativa que justificara los sucesos actuales - la desintegración de Yugoslavia y las guerras subsiguientes en Croacia y Bosnia y Herzegovina. En ese sentido, se prestó mucha atención a las regiones de la ex Yugoslavia, donde los serbios vivían fuera de Serbia, las relaciones históricas entre serbios y croatas se modificaron desde los tiempos medievales con el fin de explicar cómo se construían los odios centenarios. De esa manera la historia se adaptó a las necesidades de la situación política actual.

De la misma manera, cuando la coalición democrática llegó al poder en 2000, "fue cometido otro tipo de mal uso de la historia factográfica" (2007: 54) que viene con la ola anticomunista, el único denominador común de los partidos que formaban la coalición DOS. En este sentido, ocurrió una rehabilitación del movimiento *chetnik* y fue disminuida la importancia del movimiento de la liberación partisana. Una vez más, la historia sufrió una instrumentalización acorde a las necesidades políticas del nuevo gobierno. Sin embargo, aparte de estos cambios factográficos la autora observa dos niveles de instrumentalización de la historia en la política serbia más profundos: hay una "construcción de la historia, los conceptos de conciencia histórica y nacional se sugieren y se crea una imagen estereotipada de la nación y su lugar. Los mensajes sobre el "destino histórico" de la nación que se envían en los libros de texto a través de una serie de hechos históricos utilizados e interpretados generalmente se superponen con el mal uso de la historia en la opinión pública con fines de propaganda durante los últimos doce años" (2007: 57). En un tercer nivel, la autora sostiene que la historia se presenta como algo imparale, como el destino que libera de forma



implícita las personas de cualquier responsabilidad, ya que son sólo meras marionetas que cumplen con sus funciones. La autora concluye que con esta percepción del pasado, la percepción del futuro también se tuerce y está sujeta al mal uso y la manipulación.

En otro artículo Stojanović (2009) destaca los principales mensajes que vienen de los libros de texto de historia de Serbia, ya sea del período de Milošević o posterior: el pueblo serbio como protagonista de la historia y el tema de la nación-víctima y el martirio. Sin embargo, hace hincapié en la posibilidad de utilizar el material didáctico alternativo (hasta el 30% permitido sin la aprobación específica del Ministerio de Educación) como un complemento a los libros de texto obligatorios, de los proyectos internacionales realizados por Euroclio, Centro para la Democracia y la Reconciliación en el Sudeste de Europa y las Universidades en Graz, Belgrado, y Blagoevgrad. Sin embargo, éstos son sólo materiales alternativos y "no tienen poder para dominar el patrón existente de la educación de la historia, forzada a través de un mercado monopolizado de la "verdad histórica". Este patrón mantiene una matriz de identidad de la última década; modelos agresivos y los conflictos de identificación nacional simplemente se movían de un lado de la estufa a otro, en el que continúan ardiendo, aunque a fuego lento "(2009: 157.158).

Stojanović (2010) considera que el objetivo del gobierno de Milošević con los libros de texto de historia fue la construcción de una nueva conciencia nacional que reforzara la idea de la víctima, alimentara la arrogancia nacional y creara una visión etnocentrista del mundo y que después de 2000 los nuevos gobiernos también mostraron la necesidad de "adaptar la historia" para ellos mismos, para cambiar los hechos históricos y la imagen en general del pasado con el fin de obtener un "ancestro histórico" para crear su propia tradición y apoyarse en los valores del pasado que se podrían considerar sus antecedentes.

Por lo tanto, señalaron que el comunismo en Serbia cayó el día en que Slobodan Milošević salió del poder, pensando que esto les otorgaría un aura de héroes que liberaron al pueblo de un régimen comunista no nacional, por un lado, y por otro, de esta manera se intentó encubrir la política nacionalista de Milošević y ellos presentarse

como "los verdaderos defensores de la causa nacional". Así que la autora concluye que las interpretaciones de historia son un reflejo de "la actual confusión ideológica en Serbia" (2010: 132).

Así que, después de 2000 no hubo cambios clave hacia el pasado, y la historia está de nuevo al servicio de la ideología. Y, como la autora argumenta, "se trata de la continuidad más profunda del gobierno actual con los anteriores. El control sobre la verdad y el pasado es la base de la comprensión autoritaria del poder y la política. El gobierno que gobierna con la fe de que puede controlar no sólo el presente, sino también el pasado está ganando para sí mismo un poder de Prometeo y está cada vez más lejos de los ideales democráticos basados en el cuestionamiento constante de los valores " (2010: 153).

### **CAPÍTULO 3. La pertinencia y necesidad de un análisis de reforma institucional en el contexto de la justicia transicional y la ampliación de la Unión Europea**

La presente investigación aborda el tema de la justicia transicional en dos países de la antigua Yugoslavia, Croacia y Serbia, a través del prisma de la ampliación de la Unión Europea. Se parte de la premisa de que en el proceso de ampliación a los dos países, la UE adoptó el papel de ejecutor sustituto de la justicia transicional: en primer lugar, mediante el uso de una política coercitiva de condicionar el inicio de las negociaciones de adhesión con la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), y en segundo lugar, haciendo uso de las negociaciones de adhesión para promover la reforma judicial. De este modo, la presente investigación combina el conocimiento de dos campos: la justicia transicional y los estudios de europeización.

#### **3.1. Condiciones de partida: la escasez de investigaciones de justicia transicional y europeización sobre la reforma institucional**

Como se observa en la revisión de la literatura sobre la justicia transicional, cada caso es especial y la decisión sobre la aplicación (o no) de una medida de justicia transicional depende del balance de poder, como también del contexto cultural e histórico de un país e incluso de la etapa de la transición (Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez, 2002; Sriram, 2004). Durante la transición este balance del poder cambia con el tiempo y el cambio puede favorecer u obstruir las políticas hacia el pasado (Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez, 2002)

Sin embargo, en algunos países habría habido limitado o ningún esfuerzo de transición política si no hubiera sido por las actividades de organismos internacionales (Roht-Arriaza, 1995; Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez, 2002; Peskin, 2008 y Subotić 2009). Tal fue el caso de Croacia y Serbia, donde las medidas

de justicia transicional se promovieron o fueron impuestas desde el exterior, casi exclusivamente bajo coacción, presión simbólica o administrativa (Subotić, 2009).

La medida impuesta a nivel internacional más prominente aplicada en Croacia y Serbia ha sido la justicia penal internacional en forma de juicios ante el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, TPIY. En el corto plazo la justicia penal internacional elimina a los principales autores y les brinda un juicio justo y neutral, pero a largo plazo no es beneficiosa para los tribunales nacionales (McAuliffe, 2013). Es precisamente la reacción interna a esa urgencia de las medidas de justicia transicional aplicada en los Balcanes lo que se aborda en la primera parte de esta investigación, seguida por una segunda parte que va en línea con el argumento de que las medidas de justicia transicional no necesariamente tienen que aplicarse de inmediato (Barahona de Brito et al., 2002; Hayner, 2001; Sriram, 2004; Elster, 2004; Lutz, 2006; Roht- Arriaza y Mariezcurrena, 2006 y Collins, 2010) y también pueden llegar después. Aún más importante, lo ideal es que provengan desde dentro, desde la sociedad afectada por violaciones de derechos humanos, cuando se consolida la democracia (Orentlicher, 2007). Los efectos de la justicia transicional pueden tomar tiempo, a veces incluso décadas (Lutz, 2006), lo que se denomina “la justicia transicional pospuesta” (Elster, 2004) o “la justicia postransicional” (Collins, 2010).

En una línea opuesta a algunos autores (Roht Arriaza, 1995; Minow, 1998; Lutz y Sikkink, 2001; Bass, 2002; Sriram 2004) que afirman que los procesos penales se traducen en el estado de derecho rápida y automáticamente, sosteniendo que los procesos penales preceden y promueven el estado de derecho, esta investigación va en línea con la afirmación opuesta. En coherencia con varios autores del campo de justicia transicional (Minow, 1998; Barahona de Brito, Aguilar Fernández y González Enríquez, 2002; Elster, 2004; Lutz, 2006 y Orentlicher, 2007) y otro grupo del campo del estado de derecho (Bosire, 2006; Mobekk , 2006; Stromseth, Wippman y Brooks, 2006 y Ndulo y Duthie 2009) se sostiene que la reforma institucional (en concreto, la reforma judicial) debe preceder la persecución penal en los tribunales nacionales, de lo contrario no se pueden garantizar los juicios justos y neutrales realizados por un poder judicial independiente. Por lo tanto, aunque la reforma institucional implica retraso en la justicia transicional, garantiza la disuasión a largo plazo.

Este es especialmente el caso de Croacia y Serbia, donde la justicia penal internacional en el corto plazo ha procesado a los máximos responsables acusados de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, por lo que en el largo plazo el estado de derecho puede garantizar los juicios justos y neutrales ante tribunales nacionales de la región. Si los tribunales nacionales hubieran sido capaces de procesar a los criminales de guerra, no habría habido necesidad de establecer un tribunal penal internacional para la región.

Es un círculo vicioso o, como se ha dicho, el dilema de la gallina y el huevo, pero, de hecho, el éxito de la justicia transicional depende de unas instituciones consolidadas y estables que pueden hacer frente a las cuestiones de justicia transicional y garantizar la justicia y los derechos humanos. Unas instituciones estables son la condición previa para la aplicación de las medidas de justicia transicional. En consecuencia, como una primera hipótesis de este trabajo, que será debidamente elaborada aún más en el contexto de la europeización es que sólo cuando el poder judicial nacional y el sistema legal se consolidan, podemos contar con juicios domésticos justos y neutrales que realmente pueden impartir justicia.

Asimismo cabe tener en cuenta la dimensión temporal de la reforma institucional, porque las reformas en profundidad llevan tiempo (casi veinte años, según Samuels (1998)), y en consecuencia se pierde el primer impulso de reclamos por la justicia transicional, principalmente internacionales.

Sin embargo, precisamente por esta dimensión temporal, la reforma institucional en el marco de la justicia transicional es un área poco estudiada (Stromseth, Wippman y Brooks 2006; Samuels, 2006 y McAuliffe 2013) y ha sido durante mucho tiempo objeto de estudio de un campo separado. Las contribuciones académicas limitadas apuntan a una interrelación entre los dos campos y hacen hincapié en que luego de los regímenes no democráticos o conflictos, los sistemas judiciales son débiles, por lo que la reforma institucional debe preceder a los juicios penales nacionales y fomentar medidas de justicia transicional más adelante.

De este modo identificamos la primera laguna de conocimiento en este campo de la justicia transicional en expansión y la vinculación y el estado de derecho en la

perspectiva inversa: el estado de derecho precede los procesos penales nacionales. En el presente estudio voy a analizar la reforma institucional en Croacia y Serbia, como la medida de la justicia transicional tomada en una segunda ola, en el contexto de la adhesión de los dos países de la UE y la interacción entre las élites políticas nacionales y la institución que promueve la reforma institucional - la Unión Europea. Esta interacción es especialmente importante, ya que el estado de derecho depende de la voluntad política y los gobiernos nacionales domésticos pueden obstaculizar la reforma institucional, ya que no les es beneficioso tener instituciones fuertes que limiten su poder.

Por lo consiguiente, todos los esfuerzos internacionales, en este caso de la Unión Europea, dependen de la cooperación con los actores nacionales. A los efectos de esta investigación se toma la definición de la europeización como un proceso de adopción de normas o reglas de la Unión Europea (Manners, 2002; Schimmelfennig, Engert, y Knobel, 2006; Checkel 2007), que también, pero no necesariamente, y a largo plazo, implica un cambio en el comportamiento, las creencias, los valores y la identidad (Risse, Ropp y Sikkink, 1999; Radaelli, 2000; Anastasakis 2005 y Grabbe, 2006).

Dentro de la amplia gama de mecanismos de europeización que van desde la coacción a la transmisión de creencias y valores, el mecanismo más importante y más aplicado en los Balcanes occidentales es la condicionalidad política (Dallara, 2014). Esto significa que la UE utiliza la estrategia de incentivos materiales a fin de que los Estados objetivo cumplan con las condiciones. En caso de que el Estado no cumpla con las normas o no adopte las reglas, no obtiene la recompensa. Los Estados europeos que cumplen con las condiciones, reciben asistencia, fortalecen sus relaciones institucionales con la Unión y, en última instancia, se convierten en miembros (Schimmelfennig, Engert y Knobel, 2006). En este proceso asimétrico (Mäki, 2008) la UE utiliza una combinación de zanahorias, palos, y la promesa de la eventual adhesión para acercar a estos países a Europa (Anastakis, 2005).

Otras herramientas de europeización específicas vinculadas a la condicionalidad en el proceso de adhesión de países PECO, y más tarde los Balcanes Occidentales son:

modelos (provisión de modelos legislativos e institucionales), dinero (ayuda y asistencia técnica), la evaluación comparativa (*benchmarking*) y el seguimiento (*monitoring*), asesoramiento y hermanamiento (*twinning*), y, finalmente, control de acceso (acceso a las negociaciones y otras etapas en el proceso de adhesión) (Grabbe, 2006). Entre ellas, una de las herramientas más importantes son los criterios de referencia (especialmente prominentes en el capítulo 23, objeto de esta investigación) que implican el seguimiento continuo y ejercen influencia directa en la formulación de políticas nacionales (Nechev et al, 2013).

Como en el caso de la justicia transicional, los actores nacionales también son claves para que la europeización tenga impacto (Anastasakis, 2005; Grabbe, 2006; Börzel, 2011; Noutcheva y Aydin- Düzgit, 2011 y Dallara, 2014).

Cuando se trata de gobiernos renuentes, el impulso más importante es el llamado "efecto de irreversibilidad": cuando se produce un cambio de gobierno de liberal a no liberal, y las élites políticas no cooperativas llegan al poder, pero ya que las reformas ya han comenzado, aumentan las expectativas de consolidación democrática y suben los costes de cualquier reversión futura (Schimmelfennig, Engert y Knobel, 2006). Como veremos, esto es lo que sucedió en Croacia en 2003, y en Serbia en 2008.

Por último, y lo que es de suma importancia para esta investigación, es el hecho subrayado tanto por Dallara (2014) como por Vachudova (2014), en sus análisis de la fase posterior a la adhesión: la condicionalidad política funciona mejor antes de la adhesión y pierde su eficacia una vez adquirido el estatus de miembro de pleno derecho. Por lo tanto, el impulso para la reforma institucional son las negociaciones de adhesión, precisamente objeto de esta investigación.

A partir de la literatura existente se han identificado dos características distintivas del proceso de europeización en los Balcanes Occidentales en comparación con las ampliaciones anteriores: los esfuerzos de la UE en la reforma del estado de derecho (la creación de instituciones) y de construcción del Estado de los países en la región. Si bien los esfuerzos de construcción del Estado han fracasado debido a la falta de experiencia, bases normativas, la credibilidad y la legitimidad de la UE, la reforma institucional ha sido percibida como legítima y la reforma judicial fue reconocida como

fundamental en la estrategia de la promoción del estado de derecho por la UE en los Balcanes Occidentales.

Volviendo a la literatura sobre la justicia transicional, Olsen, Payne y Reiter (2010) sugirieron que en diferentes etapas de transición se deben aplicar diferentes mecanismos, adoptando un enfoque holístico. En consecuencia, a los efectos de esta investigación me centraré en los conceptos que contribuyen a la reconceptualización de la justicia transicional, teniendo en cuenta la especificidad de los estudios de caso. Por lo tanto estoy definiendo la reforma institucional en el contexto de las negociaciones de adhesión de la UE como medida de justicia transicional, y la UE como su ejecutor sucedáneo, enmarcando así la investigación en la forma de un triángulo entre la justicia transicional, la europeización y la reforma institucional.

Antes de pasar al siguiente bloque del marco conceptual en relación con la revisión de la literatura sobre los estudios de caso, se destacan algunos elementos importantes de los tres conceptos que deben tenerse en cuenta en el desarrollo de la hipótesis.

En cuanto a la dimensión temporal de los tres conceptos, estoy subrayando que a) la justicia transicional no necesariamente tiene que ser aplicada en el período inmediatamente posterior a las violaciones de los derechos humanos; b) la reforma institucional puede durar décadas, y c) la integración a la Unión Europea es también un proceso largo, pero la condicionalidad de la UE funciona mejor antes de la adhesión.

Otro concepto a tener en cuenta es la dimensión nacional: a) la justicia transicional depende del balance de poder y la dimensión histórica y cultural; b) las reformas institucionales no se pueden aplicar sin la voluntad política doméstica para introducirlos y c) el impacto de la europeización también depende de la voluntad política interna.

Un tercer concepto es la dimensión exterior: a) en la justicia transicional a veces puede ser crucial, ya que no habría justicia transicional, si no fuera por la presión internacional sobre los estados renuentes; b) la reforma institucional y el establecimiento del estado de derecho es una parte de los esfuerzos internacionales



de construcción de la paz y c) la naturaleza misma de la europeización es que se trata de un proceso impulsado a nivel internacional de la agencia de socialización (UE) hacia los Estados objetivo.

### **3.2. Antecedentes de la revisión bibliográfica sobre la justicia transicional en Croacia y Serbia**

En línea con las aportaciones de la literatura existente (Rangelov, 2006; Peskin, 2008; Subotić, 2009; Lamont, 2010; Peskin y Boduszyński, 2011), los más importantes mecanismos de justicia transicional en Croacia y Serbia han sido los juicios internacionales por crímenes de guerra ante el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY). Con el fin de hacer que Serbia y Croacia cooperaran, el TPIY utilizó su "poder blando" o "juicios de cooperación" (Peskin, 2008) vinculando la cooperación con otras condiciones, como la obtención de la ayuda financiera de los Estados Unidos o de convertirse en miembro de la Unión Europea. La comunidad internacional exigió la cooperación de Serbia y Croacia con el TPIY como único mecanismo de justicia transicional sin necesidad de reformas en profundidad, por lo que perdió la oportunidad de promover el enfrentamiento con el pasado en los países (Rangelov, 2006; Glasius y Kostovicova, 2008; Bieber, 2012). El principal indicador del éxito de la cooperación con el Tribunal fue el número de acusados extraditados y la cantidad de documentos y testimonios enviados al Tribunal (Subotić, 2009).

En Croacia y Serbia la Unión Europea ha aplicado la estrategia de "influencia activa", utilizando la política de condicionalidad de la cooperación con el TPIY como requisito previo para la integración europea. Sin embargo, esta condicionalidad también ha resultado condicional e inconsistente (Peskin y Boduszyński, 2011). La UE veces incluso ha utilizado "la asimetría de poder" (Maki, 2008), "condicionalidad intensificada" (Kostovicova y Bojičić-Dželilović, 2006) o se ha ido "más allá de la condicionalidad" (Papić, 2006).

Cuando se trata de otros mecanismos de justicia transicional, como juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales en Serbia y Croacia, ellos dependen de la voluntad política (Subotić, 2009), son parciales y con graves defectos

procedimentales (Cruvellier y Valiñas, 2006; Rangelov, 2006; Jović, 2009; Freyburg y Richter, 2010). En muchos casos los mecanismos distintos de la cooperación con el TPIY fueron estrategias alternativas aplicadas por Croacia y Serbia para evitar extradiciones de sus nacionales acusados por el Tribunal (Dimitrijević, 2003; Ilić 2004; Peskin 2008, Subotić 2009).

La conclusión general es que los mecanismos de justicia transicional en Serbia y Croacia se han aplicado de manera instrumental y pragmática. Ninguno de los dos países podrían considerarse casos de éxito de la justicia transicional.

Varios autores analizaron la situación interna de cada país en el contexto de la reacción de los gobiernos a las medidas de políticas de condicionalidad y de comunidad internacional (Dimitrijević, 2008; Peskin 2008; Subotić 2009; Jović 2009; Lamont, 2010). Sin embargo, no han incluido un análisis profundo de la dinámica de transición de la persistencia autoritaria y el proceso de democratización, que se encontraban en la raíz del fracaso de cada país en promover la justicia transicional. Algunos autores afirman que el Tribunal y el Estado (sea Croacia o Serbia) están mutuamente vinculados y que el éxito de la cooperación depende de la voluntad de los Estados nacionales (Peskin y Boduszinski, 2003; Jović, 2009), pero se centran sólo en la cooperación con el TPIY, sin ir más profundo en el análisis de los procesos internos.

A partir de la revisión de la literatura sobre los estudios de caso surge otra laguna: la falta de estudio de la reforma institucional (judicial) como mecanismo de justicia transicional y, posteriormente, del papel de la Unión Europea en las políticas de justicia transicional en Croacia y Serbia distinto de la cooperación con el TPIY, más específicamente, en el ámbito de la reforma institucional.

Se ha analizado el papel de la Unión Europea como actor internacional activo en la justicia transicional, aunque sin una referencia explícita a la justicia transicional en los documentos de la UE (Avello, 2008; Rangelov y Theros, 2009; Davis, 2010, Crossley-Frolick 2011; Davis, 2014). Además de su aporte a la justicia penal internacional (como la Corte Penal Internacional y el TPIY), la UE también participó en otras medidas de justicia transicional no judiciales, como la reforma institucional, la construcción de la paz y la creación de instituciones (Avello, 2008). Sin embargo, ninguno de los autores

que estudiaron el papel de la Unión Europea en los procesos de justicia transicional tomó Serbia o Croacia como estudios de caso. Por otro lado, los autores que han estudiado la política de condicionalidad europea hacia Croacia y Serbia no han examinado el compromiso de la UE en el ámbito de la justicia transicional no judicial (Kostovicova y Bojičić-Dželilović 2006; Rangelov, 2006; Papić, 2006; Maki, 2008).

Reconociendo las lagunas anteriormente presentadas en la literatura, esta tesis se ha centrado en la dinámica interna entre la persistencia autoritaria y la democratización que influyó en los procesos de justicia transicional y la europeización de Croacia y Serbia, y el papel de la Unión Europea en la introducción de la reforma institucional como mecanismo de justicia transicional.

### **3.3. Las preguntas de la investigación y la hipótesis**

Desde el marco teórico y el examen de los principales problemas resultantes de la revisión bibliográfica sobre los estudios de caso, derivan las siguientes preguntas de investigación:

1. Dado que la primera ola de la justicia transicional fue la cooperación con el TPIY, condicionada con la adhesión a la UE, ¿quiénes eran los actores nacionales en Serbia y Croacia y qué papel jugaron en la promoción o la obstrucción de la justicia transicional de primera ola? ¿Cuál es la relación entre las instituciones de movimiento rápido (políticas) y las instituciones de movimiento lento (cultura, valores y creencias)?
2. ¿Qué equilibrio de poder entre los actores nacionales condujo a resultados diferentes en la integración europea en Croacia y Serbia? ¿Qué actores son los más responsables de esos resultados?
3. Pasando a la segunda ola de la justicia transicional en Croacia y Serbia, ¿qué influencia ha tenido la Unión Europea sobre la reforma institucional (judicial) en Croacia y Serbia durante las negociaciones de adhesión? ¿Constituía ésta una forma de mecanismo de justicia transicional no judicial?

Para responder a la primera y la segunda pregunta de investigación, en este trabajo se analizará la interacción de los actores del proceso de transición en cada uno de los

dos países de la ex Yugoslavia y sus esfuerzos para promover u obstaculizar la cooperación con el TPIY. Luego se comparará el balance de poder entre los actores en los dos países.

Como actores nacionales de justicia transicional se han incluido las élites políticas, las fuerzas armadas por ser las principales involucradas en las violaciones de los derechos humanos y las iglesias como portadoras de la identidad nacional en ambos países. En Croacia también se ha incluido el grupo de veteranos de guerra puesto que ha tenido un papel muy relevante de oposición a la justicia transicional. El poder judicial se analizará en ese contexto para conocer su situación antes del comienzo de las reformas en el marco de las negociaciones para la adhesión. Para eso se estudiará la dinámica de designaciones y destituciones de jueces para determinar la independencia (o la falta de independencia) del poder judicial.

En el bloque dedicado a los estudios de caso se analizará su interacción y su desarrollo en cada país desde la desintegración de Yugoslavia por todas las etapas de la transición hasta el presente. El objetivo del análisis es aplicar la clasificación de Roland (2004) e identificar entre los actores nacionales a los principales portadores de instituciones de movimiento rápido (las instituciones políticas) y de movimiento lento (portadores de cultura creencias y valores) para luego establecer quiénes son los actores de las posteriores reformas institucionales.

Por último, con el fin de responder a la tercera pregunta de investigación, y basándome en la literatura que considera la reforma institucional como un mecanismo no judicial de justicia transicional, la segunda parte de este trabajo se dedicará al examen de los instrumentos y políticas de la UE en Croacia y Serbia en el ámbito de desarrollo institucional, la democratización y el establecimiento de estado de derecho, prestando especial atención al proceso de negociaciones para la adhesión de cada uno de los países.

Este trabajo parte de la premisa de que los esfuerzos de justicia transicional de la Unión Europea en Croacia y Serbia no pueden reducirse a la política de condicionalidad de la cooperación con el TPIY y que se ha aplicado una serie de medidas de justicia transicional no judiciales menos visibles. La Unión Europea influyó

en la reforma de instituciones políticas - de movimiento rápido, con diferentes resultados de progreso de cada país: Croacia se convirtió en Estado Miembro de la Unión en 2013, y las negociaciones de la UE para la adhesión de Serbia comenzaron en 2014.

La hipótesis principal de este trabajo plantea que, debido a la falta de promoción interna de la justicia transicional, en el proceso de la integración europea la Unión Europea ha adoptado el papel de promotor sustituto de los mecanismos de justicia transicional en los Balcanes de dos maneras: en primer lugar, mediante la vinculación de la integración europea a la cooperación con el TPIY; y en segundo lugar, mediante la promoción de la reforma institucional (judicial) en el curso de las negociaciones de adhesión.

Sin embargo, para lograr la reconciliación, tienen que cambiar las instituciones de movimiento lento, como la cultura, las creencias y los valores, y este cambio sólo puede venir desde dentro y con el paso del tiempo. Al consolidar el poder judicial y el sistema legal, se puede contar con juicios justos y neutrales que realmente pueden impartir justicia. A largo plazo esta reforma creará la base y permitirá una tercera fase en la justicia transicional en los Balcanes en el futuro, cuando surja la demanda interna por la justicia transicional.

### **3.4. Metodología y enfoque**

La metodología utiliza un enfoque de estudio de caso comparado dividida en dos partes. La primera parte es un estudio de caso cualitativo de los dos países objeto de estudio subdividida en dos partes: primero, el estudio los actores nacionales de justicia transicional en cada país, y segundo, el análisis de los mecanismos y principios del proceso de negociación de adhesión de Croacia y Serbia a la Unión Europea en general, como también con especial énfasis sobre el capítulo 23 de las negociaciones: poder judicial y derechos fundamentales. Por último, los dos estudios de caso se ponen en perspectiva comparada.

**1. Para el análisis de los actores de justicia transicional (por cada país estudio de caso: Croacia y Serbia) se utilizará una variedad de fuentes:**

**1.1. El análisis de élites políticas se basará en:**

- la literatura disponible (monografías y artículos) y otros recursos documentales sobre la disolución de la Liga Comunista de Yugoslavia y la desintegración del país, la creación de los principales partidos políticos en Croacia y en Serbia en la década de 1990, el desarrollo del sistema de partidos y el proceso de su europeización
- análisis de resultados electorales desde las primeras elecciones libres en 1990 en adelante
- el tratamiento de las cuestiones de justicia transicional a través de leyes, documentos y declaraciones adoptados por el Parlamento y el Gobierno
- tratamiento de las cuestiones de justicia transicional a través del análisis de archivos de medios de comunicación: discursos y declaraciones de altos funcionarios de gobierno que se refieren a los crímenes de guerra, la política de condicionalidad europea y cuestiones relacionadas. Se prestará especial atención a las declaraciones dadas para propósitos internos a la par que se cumple (o no) con las condiciones de la Unión Europea.

**1.2. El examen del poder judicial se realizará:**

- a través de las fuentes bibliográficas existentes sobre la independencia judicial y la reforma del sistema judicial en cada país
- examinando los documentos legales pertinentes (leyes, reglamentos, decretos, dictámenes del Tribunal Constitucional etc.), con un énfasis especial en las leyes que rigen la posición del poder judicial en cada país, tomando en cuenta su contenido, la frecuencia de sus cambios, enmiendas y eventuales anulaciones
- la dinámica de designaciones y destituciones de jueces, elaborando una base de datos a través del análisis estadístico de actas de nombramiento, ascenso y destitución publicadas. Se prestará atención especial a las destituciones masivas por

decreto o por resoluciones generales, claves para determinar la (falta de) independencia del poder judicial

- informes de organizaciones no gubernamentales locales (Documenta- Zagreb, Fondo de Derecho Humanitario de Belgrado) sobre la situación en el poder judicial en general y, en particular, sobre los juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales

- informes de organismos internacionales (OSCE, UE) sobre la situación en el poder judicial

- resoluciones (sentencias) judiciales de casos de crímenes de guerra y archivos de medios de comunicación para el análisis de las declaraciones de jueces respecto de juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales.

1.3. Para el estudio de la formación de **las fuerzas armadas** de cada país, su influencia política y su interacción con el gobierno y la oposición en los momentos cruciales de implementación de políticas de justicia transicional se analizará:

- la literatura (monografías y artículos) disponible

- los documentos legales (leyes y resoluciones) de las autoridades competentes (Gobierno, Parlamento, Ministerio de Defensa, Ministerio de Veteranos de Guerra, etc.) en relación con el personal militar/ veteranos de guerra

- informes sobre las relaciones cívico- militares

- datos estadísticos- encuestas sobre la confianza de la población en la institución de fuerzas armadas

- archivos de medios de comunicación: artículos pertinentes, las declaraciones de representantes militares con respecto a las medidas de justicia transicional.

- documentos de la OTAN sobre el proceso de adhesión/asociación de los países a la Alianza.

1.4. Para el estudio de **las iglesias** (la Iglesia Católica Romana en Croacia y la Iglesia Ortodoxa Serbia) como actores de justicia transicional, se analizará el papel de las

respectivas iglesias en cada país y su interacción con otros actores de justicia transicional,

- aparte de la revisión de la literatura existente (monografías y artículos), se examinarán

- los marcos jurídicos de las relaciones entre la respectiva iglesia y el Estado, trátase de acuerdos firmados con el Estado (p.e. entre la Santa Sede y la República de Croacia) u otros documentos que regulen el estatus de cada iglesia

- los datos estadísticos- censos de población para determinar el porcentaje de creyentes, y las encuestas sobre la confianza de la población en la institución de la iglesia

- declaraciones públicas de altos representantes de la iglesia sobre temas de justicia transicional transmitidas en la prensa regular, y los artículos publicados en los periódicos más relevantes de las iglesias (*Glas Koncila* para la Iglesia Católica Romana en Croacia y *Glasnik* para la Iglesia Ortodoxa Serbia).

## **2. Análisis de los instrumentos y políticas de la Unión Europea:**

Para el análisis de los instrumentos y políticas de la UE en la reforma institucional, se analizarán las siguientes fuentes documentales:

- principales documentos generales (del Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo),
- documentos específicos para los Balcanes (p.e. Acuerdo de Estabilización y Asociación, Consejo de la UE de Copenhague, Consejo de la UE de Santa María da Feira, Agenda de Salónica para los Balcanes Occidentales)
- Instrumentos (Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización (CARDS), el Instrumento PHARE, el Instrumento de Preadhesión (IPA), los proyectos de hermanamiento relacionados con la reforma institucional implementado en cada país, Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)),



- criterios de referencia de apertura y cierre para las negociaciones sobre el Capítulo 23 "Poder Judicial y los derechos fundamentales"
- Informes de la Comisión Europea sobre el examen analítico e informes de progreso regulares (anuales) para cada país
- declaraciones de altos funcionarios de la UE en las conferencias (en los sitios web oficiales) y en la prensa.

### **3. Estudio comparado**

Los análisis de los actores nacionales y de las políticas de la UE en los países objeto de estudio se utilizarán para el análisis comparado de los resultados de la reforma institucional en los dos países. Se utilizará el método comparativo con el fin de confirmar la hipótesis de que la diferente influencia de los actores locales ha afectado la cooperación con el TPIY y, en consecuencia, la recepción de las reformas institucionales a través la integración europea. Por último, se proyectará la efectividad de los instrumentos de la UE a los futuros países candidatos y se elaborará un modelo triangular de la reforma institucional como medida no judicial de justicia transicional implementada en el marco del proceso de la europeización.

#### **3.5. Relevancia de la investigación**

El presente trabajo se propone llenar una laguna en la literatura sobre la justicia transicional. Hasta ahora en el caso de los países objeto de estudio y los Balcanes Occidentales en general, la literatura se ha centrado casi exclusivamente en la condicionalidad de la UE (es decir, el uso de las promesas de ayuda e integración por la UE para asegurar el cumplimiento de los países no miembros) en materia de cooperación con el TPIY. Se ha dedicado muy poca atención al papel que la UE ha desempeñado en la promoción del desarrollo y la reforma de las instituciones nacionales. Este papel de la UE puede tener un impacto positivo mucho más profundo en transformar la política interna y crear las condiciones para que surja la demanda doméstica por la justicia transicional.

Además de llenar la laguna de la literatura existente en el campo de la justicia transicional, el objetivo de la presente investigación es dar una perspectiva innovadora, como también profundizar y reconceptualizar el papel de la Unión Europea en el desarrollo institucional y la aplicación del estado de derecho, no sólo a través del proceso de integración europea de los Balcanes, sino también se puede proyectar en los procesos de democratización de los futuros miembros de la UE.

Por lo tanto, este trabajo no sólo es relevante desde un punto de vista académico; también tiene repercusiones en el plano de las políticas. Me permito sugerir que la presente investigación puede ayudar a desarrollar una mejor comprensión de los éxitos anteriores de la UE en promover la reforma de las instituciones nacionales y la creación de instituciones en los países no miembros de la UE, por lo que las lecciones derivadas se pueden aplicar a los futuros esfuerzos de la UE para extender la zona de paz, democracia y prosperidad más allá de Europa.

## **PARTE II. ESTUDIOS DE CASO**

### **CAPÍTULO 4. Estudio de caso: Croacia**

#### **4.1. Las élites políticas en Croacia**

En la presente sección se ha analizado la creación y el desarrollo de las élites políticas en Croacia desde la independencia del país en 1990. Después de ofrecer una introducción histórica sobre la transición a la democracia en Croacia y la formación de los primeros partidos políticos, se estudia la formación de las élites políticas transicionales y la situación en la década de 1990. Luego se examina el período de la institucionalización del sistema de partidos de Croacia, la democratización y la consolidación de la democracia desde 2000 hasta que Croacia se convirtió en miembro de la Unión Europea. Se pone énfasis especial sobre las cuestiones de justicia transicional en paralelo al desarrollo de la élite política croata y sus relaciones con la UE y con otros actores nacionales interesados. Asimismo se observa el período después de que el país se unió a la UE a fin de corroborar si el comportamiento de las élites cambió cuando no estaban más bajo el escrutinio de la Unión.

##### **4.1.1. Comienzos de la década de 1990 y la transición a la democracia en Croacia**

La transición del comunismo a la democracia en Croacia comenzó a finales de 1980, mientras el país era una de las repúblicas de la República Federal Socialista de Yugoslavia (RFSY). La Liga Comunista de Croacia jugó el papel clave en la transición pacífica a un sistema multipartidista. Después de la muerte de Josip Broz Tito en 1980 empezó la liberalización gradual de la RFSY y, junto con la creciente crisis económica, se escucharon voces de descontento y desigualdad entre las repúblicas. Eso también dio lugar al crecimiento de nacionalismo en Serbia cuyo presidente de la Liga Comunista Slobodan Milošević puso en peligro la estabilidad de la Federación en la década de 1980 (Fisher, 2006: 29). También causó una alarma creciente entre las cúpulas de las Ligas Comunistas de otras repúblicas, especialmente en Croacia y Eslovenia. En consecuencia dentro de la Liga Comunista croata hubo una división

entre los que apoyaban a Milošević (la línea dura) y los que estaban en contra (los reformistas). En 1986 en el X Congreso de la Liga Comunista de Croacia fue elegida la nueva presidencia compuesta por los reformistas. En el XI Congreso en diciembre de 1989 la presidencia croata decidió establecer un sistema multipartidista y celebrar las primeras elecciones multipartidistas en primavera de 1990. Además, fue elegida la nueva dirección y el nuevo Presidente Ivica Račan (Budimir, 2010: 81,82). Una clara ruptura con el comunismo y el comienzo de la desintegración de Yugoslavia se marcaron en enero de 1990, cuando las delegaciones eslovena y croata dejaron el (último) XIV Congreso de la Liga Comunista de Yugoslavia. En vísperas de las elecciones de marzo de 1990, la Liga Comunista de Croacia cambió su nombre al Partido de Cambios Democráticos SDP (y más tarde al Partido Socialdemócrata), listo para competir en las primeras elecciones multipartidistas en Croacia. De acuerdo con las clasificaciones de Huntington, se puede concluir que la transición en Croacia era una transformación en la que "los que están en el poder en los regímenes autoritarios desempeñan el papel decisivo en el fin de estos regímenes y su cambio por un sistema democrático" (Huntington, 1994: 120).

En 1989 se establecieron los primeros partidos en Croacia. El más prominente partidomovimiento fue la Unión Democrática Croata, un amplio conglomerado de afiliación variada, cuyo principal objetivo era la independencia de Croacia. Hubo varios otros partidos menores, como la Coalición de Acuerdo Nacional - KNS (*Koalicija narodnog sporazuma* en croata), una coalición integrada por varios partidos pequeños y algunos miembros prominentes de la así llamada Primavera Croata de 1971 - el líder del Partido Liberal Socialista de Croacia- HSLS (*Hrvatska socijalno- liberalna stranka* en croata), Dražen Budiša y los candidatos independientes, Savka Dabčević Kučar y Miko Tripalo, el Partido Campesino Croata HSS (*Hrvatska seljačka stranka* en croata), Partido Croata de los Derechos HSP (*Hrvatska stranka prava* en croata), etc.

A diferencia de la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, durante el período socialista hubo oposición en Croacia. Por un lado estaba la oposición en el exilio (algunos de ellos derivados de los movimientos de los exiliados políticos fundados en la inmediata posguerra de la Segunda Guerra Mundial), pero también en la propia Croacia se produjo la fracción reformista dentro la Liga Comunista de Croacia

que apoyó el movimiento político- cultural (*Primavera Croata*) en 1971 que pidió reformas en la economía, la política y la cultura y la legitimidad de la identidad nacional de Croacia (sobre todo la autonomía de idioma croata del serbio). El movimiento reformista terminó con la detención de muchos estudiantes e intelectuales croatas (incluido Franjo Tuđman) y la destitución de los principales líderes de la Liga Comunista Croata que apoyaron las reformas, Savka Dabčević Kučar (la entonces Presidente de la Liga Comunista de Croacia) y Miko Tripalo. Por extraño que parezca, los líderes de la *Primavera Croata* de 1971 no terminaron siendo las figuras más prominentes de la década de 1990 y tampoco ganaron la mayoría de los votos. Ellos lideraron pequeños partidos (HSLs) o terminaron siendo los grandes perdedores de las elecciones de 1990 (como la Coalición de Acuerdo Nacional KNS liderada por Dabčević Kučar y Tripalo).

En las primeras elecciones multipartidistas en Croacia en abril de 1990 participaron un total de 18 partidos. Contrariamente a las expectativas de los ex comunistas que creían que iban a ganar las elecciones (Čular, 2000: 32), el ganador de las elecciones fue la Unión Democrática Croata (HDZ - *Hrvatska demokratska zajednica* en croata), dirigida por Franjo Tuđman. El denominador común de este partido-movimiento, compuesto por los miembros más diversos, era el objetivo de la independencia nacional.

Después (y antes) de perder las elecciones, la ex Liga Comunista de Croacia perdió un gran número de sus afiliados, quienes o bien pasaron al sector privado o se unieron a los partidos recién formados, especialmente la HDZ. Después de las primeras elecciones multipartidistas, la nueva élite política estaba compuesta por los ex comunistas y miembros del servicio secreto junto con los anticomunistas y disidentes por igual, reunidos en el partido-movimiento independentista HDZ (Letica, 2002: 111) sin un programa político claro. Todos ellos actuaron en el mismo partido, en el que primaron los intereses nacionales. El partido también fue legitimado por la Iglesia Católica en Croacia, considerada como guardián de la identidad nacional en la era comunista (para más información véase el apartado 4.5. sobre la Iglesia Católica Romana en Croacia) y también ganó un importante apoyo financiero de la emigración croata (la diáspora).

La HDZ ganó una abrumadora mayoría en las primeras elecciones (206 de 256 escaños) y formó el gobierno por sí mismo, y este fue el caso en todas las elecciones subsiguientes durante la década de 1990. La élite política transicional de Croacia en la década de 1990 se hizo a partir de la antigua nomenclatura comunista que pasó a un sistema multipartidista cambiando de lados y manteniendo importantes cargos administrativos y gubernamentales. Esto también significa que mantenían las lógicas de gobierno y régimen comunista. En consecuencia, dado que la "nueva" élite política estaba formada por los exmiembros de la Liga Comunista, y el Presidente de HDZ y del país mismo era un excomunista, el proceso de democratización fue sólo formal con las instituciones democráticas formales, pero en realidad se trataba de una democracia autoritaria, liderada por el "padre de la nación", Franjo Tuđman, quien tenía amplios poderes sobre el gobierno y el parlamento. Especialmente en el período comprendido entre 1990-1995 el poder estaba casi exclusivamente en manos de Franjo Tuđman y del estrecho círculo que le rodeaba.

A modo de ejemplo, el primer Gobierno de la República de Croacia, cuyo Primer Ministro fue Stjepan Mesić (posteriormente Presidente de Croacia desde 2000 hasta 2010) estaba formado por intelectuales y destacados miembros que se unieron a la HDZ antes de las primeras elecciones parlamentarias en abril de 1990: Stjepan Mesić y Milovan Šibl, Josip Boljkovac (ex miembro del servicio de inteligencia yugoslava, primer ministro del interior croata), Gojko Šušak (de la diáspora) e Ivan Tarnaj como miembros del Comité Central de la HDZ, como Vicepresidente Bernardo Jurlina (ex Presidente del Sindicato de Trabajadores de Croacia en la década de 1980) y tres ministros que ocuparon la mismas posiciones que en la Croacia socialista (Marin Crnja, ex Secretario de la República/ ahora Ministro de Asuntos de Veteranos de Guerra, Milan Hrnjak, de Obras Públicas, Vivienda y Servicios Públicos y Branko Bergman, Ministro de Gestión del Agua) (Budimir, 2010: 91). Otros cargos en el gobierno fueron ocupados por expertos que pronto dejaron el gobierno y fueron reemplazados por cuadros más leales. En agosto de 1990 fue nombrado el nuevo Gobierno, con el nuevo Primer Ministro Josip Manolić (ex funcionario del servicio de inteligencia, uno de los fundadores de la HDZ).

#### **4.1.2. Las élites políticas en la transición y el asunto de la depuración**

Aunque el Partido Social Demócrata SDP llevaba el estigma del régimen comunista, los comunistas de línea blanda quedaron en el SDP reformado, mientras los de la línea dura, de hecho, pasaron a la HDZ, junto con los exmiembros del servicio de inteligencia (Milardović, 2007: 94) y ocuparon altos cargos gubernamentales en la década de 1990, mientras la HDZ estaba en el poder. Esto causó una paradoja ya que los antiguos líderes del régimen comunista y miembros del servicio de inteligencia participaron en el proceso de democratización, junto con los miembros de la ex emigración y disidentes políticos del mismo régimen (Letica, 2002: 111 y Markešić, 2007: 115).

La transición del comunismo a la democracia en Croacia también se superpuso con la independencia, el proyecto de construcción de la nación y los acontecimientos bélicos. Dado que la HDZ tenía la mayoría en el Parlamento a lo largo de la década de 1990, se ignoró el asunto de la depuración, ya que el partido gobernante tendría que purgar sus propias líneas. La falta de iniciativa por la depuración también se explica por la guerra y la necesidad de cerrar las líneas en aras de la defensa ante la agresión del enemigo externo. Además, una de las principales líneas de la política de Franjo Tuđman (él mismo exmiembro de la Liga Comunista y exgeneral del Ejército Popular Yugoslavo) fue la llamada "reconciliación pancroata", la unidad nacional que debería superar las barreras ideológicas y anteponer el proyecto de la construcción de la nación y del Estado. Dado que la unidad nacional era una prioridad, un proyecto de depuración socavaría la estabilidad del país en vísperas de la guerra, y por lo tanto, no había voluntad por los principales partidos políticos para poner el tema en la agenda.

Cuando el Partido Croata de Derechos (*Hrvatska stranka prava* en croata, HSP) de derecha presentó el proyecto de Ley de Depuración al Parlamento en 1998, la HDZ bloqueó su adopción (Milardović 2007: 96) alegando que estaba en contra de la reconciliación nacional y que socavaría la estabilidad del país (Markešić, 2007: 117).

#### 4.1.3. El gobierno de la HDZ en la década de 1990

Dado que la guerra comenzó pronto e interrumpió el proceso de transición, se suspendieron los procesos de democratización y liberalización, bajo el pretexto de que debido al conflicto algunas libertades debían ser limitadas. En las palabras del Presidente Tuđman de aquella época, "tenemos la democracia y en nuestras condiciones incluso tenemos demasiada... por supuesto, vamos a tener la plena libertad y democracia total cuando liberemos cada pulgada de nuestro país" (Søberg, 2007: 34,35.)

Así fue que la HDZ, un partido-movimiento sin un programa claro, a excepción de la soberanía de la nación, con su afiliación heterogénea bajo la mano firme del Presidente prácticamente reprodujo las prácticas antidemocráticas del régimen anterior e institucionalizó el partido como un régimen en sí. Dado que la prioridad era la unidad nacional ante la agresión externa, esa institucionalización no fue cuestionada.

El sistema semipresidencial que estaba en vigor en Croacia con el país gobernado casi exclusivamente por el Presidente era más bien un régimen autoritario que la democracia liberal, o un "régimen híbrido" (Vuković, 2011). Dado que la HDZ ganó todas las elecciones en la década de 1990 por mayoría absoluta, este período se prolongó durante toda la década hasta la muerte de Franjo Tuđman en diciembre de 1999. Kasapović sostiene que "la dominación del presidente del Estado en la vida política de Croacia no se deriva exclusivamente de las disposiciones constitucionales existentes, sino que también se basaba en un conjunto de premisas adicionales de la actividad: a) una década de armonía entre el presidente y la mayoría parlamentaria; b) la naturaleza carismática/ clientelista del partido en el poder; c) una oposición bastante débil y reprimida al partido en el poder conformada por partidos no consolidados; y d) el modelo expresivo de orientación de los actores en la actividad política" (2000: 3)

Las competencias presidenciales otorgadas por la Constitución y el carisma personal permitieron una concentración extrema del poder político en manos del presidente, Franjo Tuđman, quien gobernó el partido y el Estado de una manera autocrática (Čular 2000). Ravlić califica el régimen de los 1990 como *tuđmanismo*, denotando un sistema



de gobierno y la ideología, con dos subetapas: la primera fase del nacionalismo integral como base ideológica dominante de la política estatal y del partido de gobierno (1992-1995) y la segunda fase de establecimiento del nacionalismo conservador como componente principal de la ideología dominante (1995-1999). Según Lalović (2001) la HDZ tiene los méritos de haber colocado los fundamentos de la democracia - el sistema democrático liberal y la independencia, pero fracasó en la pluralización y la liberalización del régimen. También, ya que tenía el poder total en sus manos a mediados de la década de 1990 aún empezó a mostrar rasgos totalitarios (Lalović, 2000).

Tal fue el caso de la llamada "crisis de Zagreb", cuando en 1995 la coalición opositora SDP-HSLS ganó las elecciones locales en Zagreb. Aunque la victoria electoral era indudable, Tuđman anuló los resultados y nombró a Marina Matulović Dropulić de la HDZ para el cargo de Presidente de la Asamblea Zagreb y luego repitió las elecciones hasta que la HDZ finalmente las ganó en 1997. En esa ocasión declaró: "¿Qué quiere decir que la oposición en Zagreb ha ganado el 60 por ciento de los votos?! Es como si un agricultor dijera que tiene 60 cabezas de ganado en su granja. ¿Son cerdos o terneros, gallinas o gansos? Cada campesino u hombre razonable sabrá que en comparación con este ganado uno, y sobre todo un par de caballos de pura sangre o vacas de raza valen más que todo el rebaño".<sup>12</sup> Sin embargo, este fue un punto de inflexión en la transición de Croacia después de la guerra, que demostró que la HDZ con sus políticas autoritarias se convirtió en "la principal amenaza para el establecimiento de un régimen democrático" (Lalović, 2000: 200).

En noviembre de 1998 una crisis parlamentaria surgió cuando la oposición boicoteó el Parlamento, y por unos meses el Parlamento aprobó leyes sólo con los votos de la HDZ gobernante. Los seis partidos de la oposición en el Parlamento renunciaron a todas sus funciones a excepción de sus escaños como una reacción al escándalo en el servicio de inteligencia (el llamado "escándalo SIS") con respecto a las operaciones no autorizadas y la difamación de altos funcionarios del Estado (también de la HDZ por otros funcionarios y los servicios de inteligencia) en señal de protesta contra la

---

<sup>12</sup> Ladislav Tomičić, „Tuđmana ne treba ponavljati“ [Tuđman no debería ser repetido], Novi list, 3 de enero de 2011, <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Tudmana-ne-treba-ponavljati> (consultado por última vez el 2 abril de 2015)

negativa del partido gobernante a presentar los documentos y el informe de la Oficina de Seguridad del Estado en relación con el asunto. Los partidos de la oposición fueron seguidos por los partidos de las minorías nacionales y así durante varios meses el Parlamento estuvo prácticamente abandonado en manos de la HDZ y unos partidos de derecha radical. En la reunión de la Presidencia de la HDZ en diciembre de 1998 fueron considerados traidores que deliberadamente intentaron causar el tumulto político en el país.<sup>13</sup>

#### **4.1.4. Las elecciones en la década de 1990**

La primera década de Croacia como Estado soberano estuvo marcada por el hiperelectoralismo que ayudó al perfilado de los principales partidos en el sistema político croata (las elecciones para la Cámara de Representantes del Parlamento se organizaron en 1990, 1992, 1995, y 2000, mientras que para la Cámara de los Condados en 1993 y 1997, además de tres elecciones presidenciales en 1993, 1997 y 2000). Durante esta década, Croacia aplicó "todos los modelos centrales de los sistemas electorales para la cámara baja del Parlamento: el sistema de mayoría absoluta (1990), el sistema segmentado con número de escaños igual de listas directas y cerradas (1992), el sistema segmentado con la cuota preponderante de listas cerradas (1995) y la representación proporcional (2000)" (Kasapović 2000: 5). La volatilidad del sistema electoral y la ingeniería electoral son un claro indicador de la falta de consolidación del sistema de partidos.

Varios asuntos fueron modificados con estos cambios de sistemas electorales. En primer lugar, el número de los representantes de la diáspora (ciudadanos croatas que viven en el extranjero). En 1995 se les asignaron 12 escaños según el número total de ciudadanos croatas que viven en el extranjero, que es un 10% del electorado residente. Sin embargo, el número real de los miembros de la diáspora que emitieron su voto en 1995 fue mucho menor (en torno al 2,7% del total del electorado) y la

---

<sup>13</sup> Zoran Daskalović: "Umire li parlamentarizam u Hrvatskoj [¿Se está muriendo el parlamentarismo en Croacia?], *AIM Press*, 15 de noviembre de 1998, <http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/199811/81115-002-pubs-zag.htm> (consultado por última vez el 2 de abril de 2015)

mayoría de ellos venían de Bosnia y Herzegovina, electorado tradicional de la HDZ (Kasapović 2000: 6). El número de escaños de la diáspora fue cambiado en la próxima reforma electoral en 1999 a un número proporcional de los votantes que emitan sus votos. Otro tema fue el número de votantes de las minorías étnicas que en un principio era reducido (para la minoría serbia) y desde 1999 se fijó en ocho escaños, proporcional a la población minoritaria en el país, con tres escaños para la minoría étnica serbia.

Otro tema fue el derecho del Presidente de nombrar a cinco miembros de la Cámara de los Condados (Cámara Alta) del Parlamento (Kasapović, 2000: 7). En las primeras elecciones en 1993 este nombramiento permitió a HDZ una mayoría de dos tercios en la Cámara Alta, mientras que en las segundas elecciones en 1997, bajo presión internacional, nombró a dos miembros de la minoría serbia y tres miembros de la HDZ. El Presidente también tenía la autoridad para nombrar al alcalde de cualquier ciudad en Croacia, lo que llevó a una crisis en 1995 en la capital, como ya se mencionó anteriormente.

A finales de la década de 1990 podríamos concluir que, debido a una celebración regular de las elecciones se logró cierto grado de consolidación, aunque hubo una crisis, cuando la HDZ no ganó las elecciones locales en Zagreb en 1995. Sin embargo, a pesar del gobierno autoritario de Franjo Tuđman y la HDZ, y la ingeniería electoral realizada por el partido en el poder con el fin de favorecer los resultados electorales, los ciclos electorales se llevaron a cabo a un ritmo regular, lo que permitió la consolidación en el próximo período.

A menudo se oye que Croacia es el “campeón de las transiciones”, debido a las múltiples transiciones que atravesó en un período corto de tiempo. Croacia pasó por la transición del comunismo a la cuasi-democracia, o, según O'Donnell, (1994) la democracia delegativa en la década de 1990, y de la democracia delegativa a la democracia representativa en el año 2000; de un Estado federal multinacional a la construcción del Estado nacional y de la soberanía nacional y de la nación, y, finalmente, de la guerra a la paz. La guerra paralizó el inicio de una transición

democrática normal y por ello Croacia sufrió una transición tardía a la democracia, que comenzó efectivamente en 2000.

#### **4.1.5. Las élites políticas en Croacia a partir de 2000**

El período del gobierno autoritario de la HDZ terminó en 2000 con la celebración de las elecciones parlamentarias regulares y las elecciones presidenciales debido a la muerte de Franjo Tuđman en diciembre de 1999. Vuković sostiene que el gobierno de la HDZ terminó tan pronto como Tuđman murió porque era un régimen cuyo poder era "personalizado", estructurado en torno a un líder carismático (2011: 81). En las elecciones parlamentarias ganó una coalición de seis partidos de centro-izquierda e Ivica Račan del SDP fue nombrado nuevo Primer Ministro. Stjepan Mesić del HNS fue elegido nuevo Presidente de la República. Este es el período decisivo cuando Croacia comenzó su consolidación democrática y la institucionalización definitiva del sistema de partidos, en primer lugar mediante el paso de la democracia semi-presidencial a la parlamentaria. También fue un período de transición del antiguo régimen autoritario dirigido por Franjo Tuđman (*tuđmanismo*), que comenzó a ser llamado *detuđmanización* (Ravlić: 2005), como proceso de liberalización del legado autoritario y el nacionalismo, y la modernización de los principales partidos de Croacia, incluyendo la HDZ.

La nueva (sobredimensionada) coalición se formó en base a un acuerdo pre-electoral y dio un fuerte giro hacia la integración euroatlántica. Esta orientación europeísta marcó la coalición y su política, especialmente sus prioridades de la política exterior de Croacia: la adhesión a la OTAN y la Unión Europea. Por otra parte, en el período de la nueva coalición (2000-2003), la HDZ estaba pasando por una crisis. Por un lado, la HDZ tuvo que reinventarse como partido y perfilar su orientación política, y por otro lado, tuvo que aprender a estar en la oposición. Mientras la HDZ estaba en la oposición, logró reformarse y transformarse en un partido demócratacristiano, dirigido por el reformista Ivo Sanader, sin embargo, con ocasionales deslices aislacionistas, antieuropeos y tuđmanistas (Ravlić, 2005: 114).

Según Lalović, mientras estaba en la oposición, el antiguo partido en el poder no se comportó dentro de las reglas de juego parlamentario, sino se comportó como "una oposición radical mediante la movilización populista de extrema derecha" (2001: 21), que va a ser especialmente evidente en las cuestiones relativas a la justicia transicional (ver más adelante). Por lo tanto, el período comprendido entre 2000-2003 estuvo marcado por los conflictos entre los europeístas en el poder y los nacionalistas en la oposición (Fisher, 2006).

La justicia transicional también resultó ser uno de los temas clave que provocaron un cisma en la coalición gobernante. La primera coalición duró hasta 2002, cuando el HSLS decidió abandonar la coalición por la cooperación del Gobierno con el TPIY (ver más en el apartado sobre las élites políticas y las cuestiones de justicia transicional). Sin embargo, al mismo tiempo, también fue la causa de la fragmentación interna dentro del partido HSLS, que se dividió en dos partidos- el HSLS y el Partido Liberal - LS (*Liberalna stranka*) que se quedó en la coalición. Otro partido que abandonó la coalición fue el partido regional la Asamblea Democrática de Istria IDS (*Istarski demokratski savez*), así que una coalición reducida continuó hasta el final del ciclo electoral regular en 2003.

A diferencia del primer gobierno de coalición (2000-2003), cuando la HDZ ganó las elecciones en 2003, trató de formar una coalición sobre la base de consultas preelectorales con algunos de los partidos, pero éstas fallaron ya que la HDZ se vio obligada a renunciar a la coalición con el Partido Croata de Derechos (HSP), de extrema derecha, bajo la presión de la Unión Europea (Fisher, 2006: 195). Por lo tanto la HDZ formó un gobierno minoritario con el Centro Democrático - DC (*Demokratski centar*) y contando con el apoyo de los partidos de las minorías étnicas, el HSLS y el Partido Croata de los Jubilados HSU (*Hrvatska stranka umirovljenika* en croata).

Dado que la integración euroatlántica ya se convirtió en una prioridad de la política exterior, todos los principales partidos eran proeuropeos, incluida la antigua coalición de gobierno y la HDZ en gobierno. De hecho, todos los partidos principales adoptaron una política proeuropea en sus programas, algunos más elaborada, y algunos más declarativa, lo que demuestra un claro consenso de la élite política en Croacia sobre

esta cuestión (Klepač- Pogrmilović, 2010). Al tener la integración europea como prioridad, eso básicamente dictó todas las políticas aplicadas, por lo que las diferencias entre el gobierno y la oposición se redujeron al debate retórico entre "acercar al país a la Unión Europea" (por el gobierno) y "no defender el interés nacional lo suficiente" (por la oposición). Este fue también un período de entrar en contacto más intenso con las instituciones de la UE y las federaciones de partidos europeos, que también implicaba la socialización europea de los partidos. La HDZ se convirtió en miembro del Partido Popular Europeo en el año 2002, mientras que el SDP se adhirió al Grupo del Partido Socialista Europeo en 2004. Según Fink-Hafner, la europeización es un proceso a dos niveles: el proceso de arriba hacia abajo, es decir, la socialización europea de las élites partidistas a nivel nacional, y un proceso de abajo hacia arriba, lo que implica las preferencias de los votantes a favor de la integración a la UE (Fink-Hafner, 2007: 31). Sin embargo, Ladrech advierte que, como en el caso de otros países, se trata de una "europeización superficial", lo que significa que no sólo el cumplimiento de Croacia con la condicionalidad de la UE ha sido instrumental, sino también la socialización europea de los partidos. Tan pronto como la entrada en la UE se convirtió en una realidad, de nuevo cambiaron su retórica a un discurso más nacionalista. Sin embargo, la consolidación de la democracia es irreversible y el discurso nacionalista es más retórico y utilizado para distinguirse de otros partidos, debido al hecho de que las principales políticas económicas se acuerdan en la UE.

Como ya se ha mencionado, el período desde 2000 estuvo marcado por el proceso de la integración euroatlántica de Croacia en la OTAN y la UE. Por lo tanto, las élites políticas tenían que balancear entre las presiones de la comunidad internacional (en especial la política de condicionalidad de la Unión Europea en relación con la cooperación con el TPIY) y los actores nacionales. Las élites políticas también utilizaron la etiqueta "europea" de todas las reformas incómodas o impopulares que Croacia necesitaba, afirmando al mismo tiempo que la adhesión a la UE era el objetivo estratégico de Croacia (Fisher, 2006: 204). La situación fue particularmente difícil para el primer gobierno de coalición (2000-2003) que fue sometido a una fuerte presión de la UE, pero con graves amenazas de inestabilidad a nivel nacional, con protestas masivas con frecuencia organizadas y apoyadas por la HDZ, que utilizó sus

credenciales y conexiones nacionalistas con saboteadores nacionales para hacer que el gobierno dimitiera antes del ciclo electoral regular. La situación cambió cuando la HDZ regresó al poder en 2003. A pesar de que formó el gabinete minoritario, había menos amenazas de inestabilidad debido a sus credenciales nacionalistas y fuertes lazos con los saboteadores domésticos. La HDZ estuvo en el poder hasta 2011 (dos períodos) cuando perdió las elecciones a la coalición de centroizquierda liderada por el SDP. Podemos observar un perfilado de dos partidos principales- la HDZ y el SDP, que a partir de 2000 no han podido formar un gobierno por sí solos. En 2007 la HDZ ganó 66 escaños y formó coalición con HSS-HSLS que ganaron 8 escaños, más los partidos de minorías étnicas (incluido el partido serbio SDSS, que ganó 3 escaños). En 2011 las elecciones fueron ganadas por una coalición de centro-izquierda formada sobre la base de un acuerdo pre-electoral entre el SDP, HNS, IDS y HSU.

Dado que los ciclos electorales eran regulares a partir de 2000 (cada cuatro años) y los partidos ya están institucionalizados, podemos afirmar que Croacia es ahora una democracia consolidada, aunque existe una partidocracia significativa. Después de haber sido marginado por la HDZ en la década de 1990, durante la década de 2000 el Parlamento finalmente se convirtió en el principal reclutador de la élite política y un paso necesario en el camino hacia el poder ejecutivo (Ilišin, 2007)

En cuanto a la ideología política de los principales partidos, Radin y Shoup (2014) llevaron a cabo una serie de entrevistas con los líderes de los principales partidos en Croacia, y llegaron a la conclusión de que su base de votantes era muy amplia y básicamente no definida, ya que "no hay una conexión ideológica con los votantes basada en mandatos sólidos", pero que este sistema de partidos débilmente institucionalizado se basa más en el personalismo que en las plataformas programáticas de los partidos y que el atractivo de los partidos está más fundado en posturas ideológicas (el nacionalismo contra el liberalismo) que en asuntos políticos. Un claro ejemplo de esto se da durante las campañas electorales parlamentarias: en lugar de discutir sobre temas reales, los candidatos tienden a revocar las narrativas históricas y la culpa, con lo que a menudo surge la cuestión no resuelta de la depuración y las antiguas fracciones ideológicas de la Segunda Guerra Mundial. Lo

mismo fue evidente en las recientes elecciones presidenciales en diciembre 2014 y enero de 2015 (véase más adelante en el texto).

#### **4.1.6. El asunto de la depuración a partir de 2000**

Hemos visto que en la década de 1990 la iniciativa para aprobar una ley de depuración fue bloqueada por la HDZ en el poder en aquel momento. Después de que la coalición de izquierda llegó al poder en 2000, y con el fin de iniciar una efectiva democratización del país, en 2002 se adoptó la Ley de los Servicios de Seguridad<sup>14</sup> que permitió a los ciudadanos acceder a sus archivos de los antiguos servicios secretos.

Cuando la HDZ regresó al poder en 2003, y de conformidad con la Resolución 1481/2006 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa condenando los crímenes de los regímenes comunistas totalitarios, en junio de 2006 el Parlamento Croata adoptó una Declaración sobre la condena de los crímenes cometidos por el régimen comunista totalitario en Croacia 1945-1990. La Declaración afirma que en "la administración pública croata y las ONGs hay personas que participaron directamente para poner en peligro los derechos humanos durante el régimen comunista totalitario en Croacia".<sup>15</sup> También considera que el Parlamento es la institución clave de condena del comunismo totalitario yugoslavo y croata y que las instituciones científicas y judiciales deberían tratar el asunto. Una condena clara y un reconocimiento a las víctimas, de acuerdo a la Declaración, permitirá la posterior reconciliación y animará a los historiadores a seguir investigando para establecer lo que realmente sucedió. La Declaración prácticamente permaneció declarativa y nunca se inició ninguna iniciativa de depuración. Aun así, en 2006 hubo realmente pocos miembros del antiguo régimen que aún ocupaban algún cargo significativo. Sin embargo, como señalaré más adelante en el texto, existe una tendencia en el Parlamento a resolver los asuntos de

---

<sup>14</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia 32/02, 26 de marzo de 2002 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_03\\_32\\_693.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_03_32_693.html), (consultado por última vez el 29 de marzo de 2015)

<sup>15</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia 76/06, 30 de junio de 2006, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006\\_07\\_76\\_1786.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_07_76_1786.html) (consultado por última vez el 28 de marzo de 2015)



transición claves con declaraciones parlamentarias en lugar de dejar que la rama judicial los trate debidamente.

Sólo hubo un caso judicial por crímenes de guerra cometidos en 1945 y en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial contra el ex miembro del servicio de inteligencia croata Josip Boljkovac. En 1989 Boljkovac fue uno de los fundadores de la Unión Democrática Croata y el primer Ministro del Interior de la República de Croacia. El juicio se inició en 2013 (cuando tenía 93 años) y fue absuelto en primera instancia por el Tribunal del Condado de Zagreb en mayo de 2014.<sup>16</sup> Murió en noviembre del mismo año.

Otro indicador significativo de la falta de depuración fue el llamado caso "Lex Perković" en 2013, cuando Croacia obstruyó la extradición a Alemania de Josip Perković, ex jefe de la policía secreta de Croacia, acusado de asesinato del emigrante croata Stjepan Đureković en 1983. En la década de 1990 desempeñó altos cargos en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa. Antes de retirarse en 1998, trabajó en el Servicio de Inteligencia croata como instructor. Sólo tres días antes de entrar en la UE, Croacia enmendó su Ley de Extradición por la que prohibió la extradición de sus nacionales a la UE por los delitos cometidos antes de 2002.<sup>17</sup> Bajo la presión de Alemania Croacia enmendó la ley de nuevo y finalmente Josip Perković y su entonces jefe Zdravko Mustač fueron extraditados a Alemania en enero de 2014.<sup>18</sup>

Como no se ha realizado un proceso de depuración, las narrativas de la Segunda Guerra Mundial y el período comunista siguen acechando la sociedad y se usan con fines políticos diarios. Una de las pruebas es que una de las primeras decisiones de la nueva Presidenta electa Kolinda Grabar Kitarović (de HDZ) fue quitar la estatua de Tito

---

<sup>16</sup> Marin Dešković *Jutarnji list*, 22 de mayo de 2014: "JOSIP BOLJKOVAC OSLOBOĐEN! Sud odlučio: 'Nije kriv za likvidacije civila u svibnju 1945. godine!'" [JOSIP BOLJKOVAC ABSUELTO! El Tribunal dictaminó: ¡No es culpable por la liquidación de civiles en mayo de 1945!] <http://www.jutarnji.hr/josip-boljkovac-osloboden--sud---nije-kriv-za-likvidacije-civila-1945--godine--/1193295/> (consultado por última vez el 29 de marzo de 2015)

<sup>17</sup> Marinko Jursić, Sandra Veljković *Večernji list*, 17 de junio de 2013, Hrvatska zbog Perkovića mijenja Zakon o ekstradiciji: [Croatia cambia su Ley de extradición por Perković], <http://www.vecernji.hr/hrvatska-zbog-perkovica-mijenja-zakon-o-ekstradiciji-570793> (consultado por última vez el 29 de marzo de 2015)

<sup>18</sup> Croatia ex-spy Josip Perkovic extradited to Germany, BBC News, 24 de enero 2014 <http://www.bbc.com/news/world-europe-25882256> (consultado por última vez el 29 de marzo de 2015)

y otros artefactos de su legado de la Oficina Presidencial y enviarlos al Museo Casa Natal de Tito en Kumrovec a unos 50 kilómetros de la capital, porque, en su opinión, "él era un dictador". Sin embargo, cuando se le preguntó acerca de la depuración, se refirió a la política de Franjo Tuđman abogando por la unidad nacional y la necesidad de la defensa del país.<sup>19</sup>

#### **4.1.7. Las actitudes de las elites políticas croatas hacia la justicia transicional**

En esta sección se analizan las posiciones y el comportamiento de la élite política de Croacia con respecto a las cuestiones de justicia transicional analizando los momentos clave de la cooperación entre las élites y el Tribunal, las leyes y declaraciones parlamentarias adoptadas y declaraciones de funcionarios croatas en materia de cooperación con el TPIY.

Como ya se hizo mención anteriormente, la transición de Croacia a la democracia era específica porque fue interrumpida por la guerra y el gobierno autoritario de Franjo Tuđman y la HDZ. Su posterior consolidación democrática y europeización también estuvieron marcadas por las consecuencias de la guerra. Más específicamente, estaban caracterizadas por las cuestiones de justicia transicional, principalmente la cooperación de Croacia con el TPIY en forma de extradición de sus nacionales acusados por el Tribunal. Esta cooperación fue también la condición para unirse a la OTAN y la Unión Europea, por lo que Croacia estaba bajo escrutinio de esos dos organismos internacionales. Por lo tanto, los gobiernos balanceaban entre el cumplimiento de las condiciones para la integración euroatlántica y la estabilidad en el país, cosa que resultó especialmente difícil en la década de 2000.

Esto dio lugar a "una política gubernamental incompatible y *ad hoc* croata que después de cada acusación emitida por el Tribunal contra un general se transformaba

---

<sup>19</sup> *Jutarnji list*, 17 de marzo de 2015: "Predsjednica Kolinda Grabar-Kitarović u Njemačkoj 'Tito je bio diktator'" [Presidente Kolinda Grabar Kitarović en Alemania "Tito era un dictador"], <http://www.jutarnji.hr/predsjednica-grabar-kitarovic-u-njemackoj--tito-je-bio-diktator-/1315500/> (consultado por última vez el 17 de marzo de 2015)

rápidamente en una crisis política que amenazaba con socavar la estabilidad y el proceso de democratización naciente del país" (Peskin y Boduszyński, 2003a: 4).

Aunque la verdadera cooperación (o, mejor dicho, el cumplimiento) con el TPIY comenzó en 2000 cuando la coalición de seis partidos llegó al poder, Croacia comenzó la cooperación con el Tribunal ya en la década de 1990 porque Tuđman pensó que el Tribunal juzgaría sólo a serbios por la agresión contra Croacia (Fisher, 2006: 179). Croacia adoptó la Ley orgánica sobre la Cooperación con el TPIY<sup>20</sup> en 1996. También, durante el gobierno de Franjo Tuđman Croacia entregó a una quincena croatas de Bosnia al Tribunal, sin embargo, presentándolo como entregas voluntarias. Esas entregas fueron cruciales para el Tribunal, ya que hasta entonces estaba casi vacío. Como Tuđman tenía credenciales nacionalistas (igual que, más tarde, el gobierno de Ivo Sanader) podía cooperar sin desestabilizar su gobierno. Peskin afirma que Tuđman era consciente de la importancia de crear una percepción de cooperativismo "y mostrarse respetuoso de la ley a la comunidad internacional" (2008: 109). Por ello a menudo utilizaba el hecho de que Croacia adoptó la Ley sobre la Cooperación con el Tribunal como una prueba de la cooperación, mientras que en realidad estaba obstruyendo la misma. Peskin (2008) destaca que eso es porque "Croacia se dio cuenta de los beneficios del cumplimiento, dada su experiencia inicial como la principal víctima de las guerras de los Balcanes. Pero la experiencia cambiante de Croacia durante la guerra y su recién descubierta identidad, tanto de víctima, como de agresor, pronto hicieron al gobierno profundamente ambivalente respecto de la justicia internacional" (2008: 93).

A pesar de esta primera concesión y entrega de los bosniocroatas, que no era tan políticamente sensible en el país, la comunidad internacional comenzó a ejercer más presión sobre Croacia y buscar una mayor cooperación, esta vez exigiendo la extradición de altos oficiales militares croatas. Por otra parte, Serbia no estaba cooperando con el Tribunal en absoluto y no estaba sufriendo consecuencia alguna. Este fue el motivo para la adopción de la Resolución Parlamentaria de Cooperación

---

<sup>20</sup> Boletín Oficial del Estado No. 32/1996, 19 de marzo 1996, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996\\_04\\_32\\_654.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996_04_32_654.html) (último acceso el 30 de marzo de 2015)

con el Tribunal Penal Internacional de La Haya<sup>21</sup> en marzo de 1999 que establecía que "Fueron defraudadas las expectativas de la República de Croacia de que la Oficina del Fiscal y el TPIY, guiados únicamente por los principios de la justicia investigarían, acusarían, juzgarían y sancionarían de forma rápida y sin demora los actos de crímenes de guerra y otros crímenes graves cometidos contra los croatas y otros no serbios durante la agresión de Serbia y Montenegro contra Croacia y durante la rebelión armada en Croacia", pero también "condena la politización del TPIY y rechaza las declaraciones excesivas de representantes de la Oficina del Fiscal en relación con las operaciones militares y policiales Relámpago y Tormenta. Dada la legitimidad indudable de estas acciones antiterroristas en el territorio de Croacia, el Parlamento considera que los eventuales actos criminales individuales cometidos son asunto exclusivo del poder judicial croata".

Cuando el nuevo gobierno de coalición llegó al poder, como señal de cambio de la política de cooperación con el TPIY adoptó una nueva Declaración sobre la Cooperación con el Tribunal Penal Internacional de La Haya<sup>22</sup> en abril de 2000. El Preámbulo de la Declaración establece que la cooperación con el Tribunal, entre otras cosas, contribuye al proceso de las integraciones euroatlánticas de Croacia, y que la obstrucción de la cooperación con el Tribunal causó un gran daño a la credibilidad del sistema legal e intereses estatales croatas, y condujo al país al aislamiento internacional. La Declaración establece además que todos los crímenes cometidos en el territorio de la antigua Yugoslavia deben ser castigados, independientemente de la nacionalidad del autor, y que la República de Croacia no pone en cuestión el derecho del Tribunal para enjuiciar los crímenes cometidos durante e inmediatamente después de la Guerra Patria, reconociendo así su competencia para las operaciones militares y policiales Relámpago y Tormenta, rechazada anteriormente en la Declaración de 1999. La Declaración, además de confirmar la Ley orgánica de 1996, finalmente afirma que volvería a examinar la práctica de pagar la defensa de los acusados ante el

---

<sup>21</sup> Boletín Oficial del Estado No. 24/1999, 5 de marzo 1999 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1999\\_03\\_24\\_500.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1999_03_24_500.html) (último acceso el 30 de marzo de 2015)

<sup>22</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia 41/2000, 14 de octubre de 2000, <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/272976.html> (consultado por última vez el 1 de abril de 2015)

Tribunal del presupuesto del Estado y hacer los pagos futuros transparente. Como veremos más adelante, este no fue el caso.

Varios eventos desanimaron aún más al gobierno Račan de una cooperación más decidida con el TPIY en el primer año de su administración. El primero fue el asesinato de Milan Levar en agosto de 2000, veterano de guerra y testigo del TPIY en el caso del asesinato de civiles serbios en Gospić en 1991 por tropas croatas. El próximo evento que llevó al país al borde de una grave crisis fue la carta abierta de doce generales del ejército<sup>23</sup> (siete en el servicio militar activo) del 28 de septiembre de 2000 en contra de la "criminalización de la Guerra Patria" y de manchar la reputación del Ejército Croata en general. La reacción del Presidente Mesić fue rápida y oportuna. Como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de inmediato retiró a los siete generales en servicio activo y declaró que el Ejército debe ser despolitizado.<sup>24</sup> Por lo tanto, el Presidente Mesić jugó un papel decisivo en orientar Croacia hacia Europa y poniendo fin al período autoritario del país.

Sin embargo, bajo la creciente presión en el ámbito nacional, especialmente las masivas protestas de los veteranos de guerra, y bajo presión de la HDZ en el Parlamento, en octubre de 2000 se adoptó la Declaración sobre la Guerra Patria, como un compromiso político entre la presión externa por la cooperación y la presión doméstica contra la cooperación (Koren, 2011). La Declaración afirma que la Guerra Patria era "legítima, defensiva y liberadora, y no una guerra agresiva y de conquista". El Preámbulo de la Declaración afirma que los valores fundamentales de la guerra son igualmente aceptados por toda la Nación croata y todos los ciudadanos de Croacia. Pero también establece el deber del poder judicial croata a enjuiciar todos los crímenes cometidos aplicando estrictamente los principios de la responsabilidad

---

<sup>23</sup> *Boletín de noticias de la Radiotelevisión Croata*, 28 de septiembre de 2000: "Otvoreno pismo hrvatskih generala hrvatskoj javnosti" [Carta abierta de los generales croatas al público croata] <http://www.hrt.hr/arhiv/2000/09/28/HRT0030.html> (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

<sup>24</sup> *Slobodna Dalmacija*, 30 de septiembre de 2000: "Mesić umirovio sedam general" [Mesić retiró a siete generales], , <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20000930/novosti.htm> (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

individual. También afirma implícitamente que Croacia no participó en la guerra en Bosnia y Herzegovina.<sup>25</sup>

La primera crisis principal entre el gobierno de Račan y el TPIY fue la acusación contra el general del Ejército croata Mirko Norac en 2001. Tan pronto como se emitió el auto de procesamiento y la orden de captura, Norac se fue a la clandestinidad. En febrero de 2001 se organizaron protestas masivas en Split, encabezadas por el entonces líder de la oposición de HDZ, Ivo Sanader (más tarde primer ministro entre 2003 y 2009) junto con las principales asociaciones de veteranos de guerra. La manifestación reunió a alrededor de 200.000 personas, y se escucharon acusaciones de traición y pedidos de cambio de gobierno.<sup>26</sup> Ya que la acusación podía generar una crisis política interna, después de una negociación entre el Gobierno y el TPIY, el caso se remitió al poder judicial croata y Norac se entregó. Fue juzgado y posteriormente declarado culpable por los asesinatos de civiles.

Cuando en junio de 2001 el TPIY entregó al Gobierno las acusaciones selladas contra los generales Ante Gotovina y Rahim Ademi, la decisión sobre la extradición se pospuso hasta la votación del Gobierno sobre el tema en julio. Entre tanto, la noticia se filtró a la prensa, y el general Gotovina pasó a la clandestinidad, mientras que el general Rahim Ademi se entregó voluntariamente al TPIY. Sin embargo, estas acusaciones fueron la causa principal de la división en la coalición gubernamental, cuando el líder del HSLS Dražen Budiša exigió que el Gobierno rechazara las acusaciones por el TPIY contra los generales Gotovina y Ademi. Esto también causó un cisma dentro del partido HSLS que se dividió en HSLS que dejó la coalición, y el nuevo Partido Liberal LS se quedó con la coalición con 10 escaños en el Parlamento, conservando así la estabilidad y la mayoría parlamentaria (Fisher 2006: 185)

Cada nueva acusación también significó una nueva crisis para el gobierno de coalición. Cuando la acusación contra el general Janko Bobetko se emitió en agosto

---

<sup>25</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.102/2000, 13 de octubre de 2000, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000\\_10\\_102\\_1987.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_10_102_1987.html) (consultado por última vez el 3 de abril de 2015)

<sup>26</sup> *Monitor.hr*, 12 de febrero de 2011: Miting u Splitu: Od potpore Norcu do zahtjeva za raspisivanjem izbora [Mitin en Split: del apoyo a Norac a demandas de elecciones anticipadas] <http://www.monitor.hr/clanci/miting-u-splitu-od-potpore-norcu-do-zahtjeva-za-raspisivanjem-izbora/11537/> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

de 2002, el Gobierno de Croacia impugnó la legalidad de la acusación en dos ocasiones y en noviembre de 2002, el recurso fue finalmente rechazado por el Tribunal. El Gobierno envió la acusación ante el Tribunal Constitucional de la República de Croacia para cuestionar su constitucionalidad y ganar tiempo, afirmando que no extraditaría al general Bobetko. Una vez más las asociaciones de veteranos de guerra amenazaron con que el Gobierno debiera rechazar una "acusación política" del Tribunal de La Haya contra el general Bobetko, y en caso de no tener la fuerza o la voluntad de hacerlo, a renunciar.<sup>27</sup> El Gobierno aplazaba la extradición de Bobetko debido a su enfermedad y el general finalmente murió en abril de 2003 sin ser entregado. Ahí se frenó la cooperación entre Croacia y el Tribunal, y en consecuencia los avances de Croacia respecto de su solicitud de adhesión de la UE (Peskin, 2008: 134).

Peskin (2008) sostiene que durante el gobierno de Ivica Račan la cooperación en general aumentó, pero a menudo era insuficiente y tardía. De hecho, el autor destaca que "cuando se trataba de detenciones y entregas, los funcionarios de la coalición democrática gobernante eran a veces más resistentes que sus predecesores autoritarios." Esto se debía a que el gobierno de Račan balanceaba entre la presión de la comunidad internacional (TPIY, la UE y los EEUU) y la presión interna que venía de la oposición nacionalista liderada por la HDZ con el apoyo de asociaciones de veteranos de guerra. En los momentos cuando cooperaba, Račan tuvo que presentar la cooperación como un medio necesario por razones instrumentales, es decir, la adhesión a la UE. Además, con cada nueva acusación crecía el peligro de desestabilizar el frágil gobierno democrático de coalición. Pero, el Gobierno de Račan también se dio cuenta de que la comunidad internacional temía la reacción interna así que podía retrasar o, a veces hasta negarse a cumplir sin ser castigado, mientras que se comprometía retóricamente con la cooperación. Esto también fue evidente en mayo 2002 cuando un ministro británico visitó Zagreb y exhortó a Gotovina a rendirse "pero luego anunció una donación de £5 millones destinada a ayudar a Croacia a cumplir con las normas de la Unión Europea sobre cuestiones económicas, jurídicas y

---

<sup>27</sup> *Boletín de noticias de la Radiotelevisión Croata*, 13 de noviembre de 2002 <http://www.hrt.hr/arhiv/2002/11/13/KRV.html> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

educativas" (Peskin, 2008: 130). Además, debido al temor a la reacción nacionalista doméstica, la Fiscal Carla Del Ponte retuvo las nuevas acusaciones en víspera de las elecciones parlamentarias en noviembre de 2003, y mientras tanto el gobierno proporcionó a los investigadores del Tribunal los documentos requeridos, obteniendo la evaluación positiva por la Fiscal.

Paradójicamente, el período de un cumplimiento más eficaz y rápido comienza en 2003, cuando la HDZ encabezada por Ivo Sanader regresó al poder. Esta cooperación ha sido desde luego puramente instrumental y pragmática, pero más eficiente y con una finalidad clara: entrar en la Unión Europea. Además, dado que la HDZ tenía credenciales nacionalistas y fuertes lazos con saboteadores nacionales, era mucho más fácil extraditar a los oficiales militares croatas sin temor a la inestabilidad interna. Tal fue el caso cuando fueron emitidas las acusaciones contra los generales Mladen Markač e Ivan Čermak (así como una acusación enmendada contra el general Gotovina). Cuando las acusaciones llegaron a Croacia en marzo de 2004, se celebró una reunión entre el Primer Ministro Sanader y todos los partidos principales. Después de la reunión, el ex Primer Ministro Račan afirmó que "si queremos proteger los intereses nacionales, no hay alternativa a la cooperación con el TPIY. El gobierno, que está en camino a la plena cooperación con el Tribunal, merece el apoyo" y exhortó a todas las fuerzas políticas a apoyar al gobierno y subrayó que "la cooperación de Croacia con el TPIY es necesaria para cumplir con las condiciones políticas para la adhesión a la UE".<sup>28</sup> Por otro lado, el Primer Ministro Sanader declaró que algunas partes de las acusaciones son inaceptables para el Gobierno de Croacia, pero que el Gobierno encontraría la forma de defender la Guerra Patria ante el Tribunal. También subrayó que Croacia tiene una Declaración sobre la Guerra Patria, aprobada por consenso en el Parlamento, con la oposición de un solo partido parlamentario.<sup>29</sup> Ambos generales se entregaron voluntariamente a La Haya. Lo mismo ocurrió un mes

---

<sup>28</sup> Archivo de noticias de la Radiotelevisión Croata, 8 de marzo de 2004, <http://www.hrt.hr/arhiv/2004/03/08/HRT0003.html> (consultado por última vez el 4 de abril de 2015)

<sup>29</sup> Olga Ramljak, *Slobodna Dalmacija*, 10 de marzo de 2004 "Sanader: Neki dijelovi optužnica za Vladu su neprihvatljivi" ["Sanader: Algunas partes de las acusaciones son inaceptables para el Gobierno"], <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20040310/novosti02.asp> (consultado por última vez el 4 de abril de 2015)



después, cuando seis oficiales del ejército bosniocroata fueron acusados por los crímenes cometidos contra los musulmanes bosnios en 1993. Ellos se entregaron y viajaron a La Haya sin protestas o disturbios significativos.

El gobierno de Ivo Sanader cooperó de forma más fluida y sin arriesgar la reacción adversa nacionalista, ya que Sanader provenía de sus líneas. Sin embargo, esa falta de protesta por parte de la población más vocal, los veteranos de guerra, fue pagada con el cambio de ley y una ampliación de sus derechos, así como con la obstrucción de la publicación del Registro de los veteranos de guerra bajo el pretexto del derecho a la privacidad. El Gobierno de Sanader cooperó con el fin de obtener la evaluación positiva del Tribunal, clave para avanzar hacia la integración europea. Así que, cuando fueron entregadas las acusaciones contra los generales Markač y Čermak, Sanader actuó rápidamente, pero a nivel nacional prometió el apoyo del Gobierno a la defensa de los generales. Subotić (2009) hace hincapié en que el Gobierno Sanader "identificó una estrategia nacional de cuatro pilares de la cooperación con el TPIY, que incluyó la protección de la verdad histórica sobre la Guerra Patria, ayudar a los acusados, facilitarles la defensa mientras estaban en libertad bajo fianza, y, finalmente, la transferencia de los casos del TPIY a los tribunales croatas" (2009:99). En otras palabras, el gobierno de Sanader logró convertir la cooperación con el TPIY, la cuestión que había causado grandes problemas para el primer ministro Račan, en una situación de ganar o ganar para Croacia- ganando puntos internacionales para la cooperación al tiempo que garantiza que la interpretación pública del pasado croata permanecería ideológicamente intacta." (Subotić, 2009: 99).

Sin embargo, no todo transcurrió sin contratiempos. En cierto momento Sanader pensó que podía eludir la extradición de Gotovina, especialmente alentado por la modificación de la acusación por la Fiscal y su evaluación positiva sobre la cooperación de Croacia con el TPIY en junio de 2004, con las perspectivas de abrir las negociaciones de adhesión de la UE en marzo de 2005. Las negociaciones fueron pospuestas precisamente debido a la falta de cooperación con el Tribunal con respecto a la búsqueda del general Gotovina. Ahí es cuando el gobierno croata entendió que no podía seguir obstruyendo la cooperación e invirtió todos los esfuerzos para proporcionar la información necesaria para localizar a Gotovina y obtener una

evaluación positiva. Es así como en octubre de 2005 se pusieron en marcha las negociaciones de adhesión a la UE y en diciembre de 2005 Gotovina fue detenido en las Islas Canarias.

Aunque algunos estudiosos afirman que con la detención de Gotovina Croacia tenía el camino abierto a la UE, ese no fue el caso. A lo largo de las negociaciones a la adhesión de la UE los asuntos de justicia transicional han sido los más críticos. A pesar del hecho de que la HDZ contó con el apoyo de los saboteadores mientras instrumentalmente cooperaba para conseguir la adhesión a la UE, hubo algunos eventos o incidentes que obstaculizaron una cooperación fluida y retrasaron la adhesión del país a la Unión.

En noviembre de 2005 en una rueda de prensa el diputado del partido de extrema derecha HSP y Alcalde de Osijek, Anto Đapić, leyó los nombres de diecinueve testigos en relación con el caso pendiente de los asesinatos de civiles en Osijek. La lista fue posteriormente transmitida en varios medios de comunicación. Aunque eso puso en peligro las vidas de los potenciales testigos (que retiraron sus declaraciones debido a este acto) no hubo una condena abierta de la conducta de Đapić por el Ministerio Público ni del Gobierno y tampoco se adoptó ninguna medida en su contra (siendo diputado parlamentario, gozaba de inmunidad).

El propio gobierno también tomó algunas decisiones con el fin de validar sus credenciales nacionalistas y para confirmar la narrativa oficial de una Guerra Patria legítima, justa y defensiva. Este fue el caso de la Declaración parlamentaria sobre la Operación Tormenta<sup>30</sup> adoptada en junio de 2006 como una reacción a la acusación del TPIY que calificaba la Operación Tormenta como "empresa criminal conjunta" de la limpieza étnica de la población civil serbia y "con el fin de defender la verdad histórica sobre la Operación Tormenta con todos los medios legítimos", entre otros procedimientos legales, ante la Corte Internacional de Justicia y el TPIY, ya que la Operación Tormenta se describe como una batalla "legítima, vencedora, antiterrorista, final e inolvidable". Koren (2011) sostiene que a pesar de que no tenía tanto eco como la Declaración sobre la Guerra Patria, es bastante importante porque define el

---

<sup>30</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia, No. 76/2006, 30 de junio de 2006, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006\\_07\\_76\\_1787.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_07_76_1787.html) (último acceso el 4 de abril de 2015)

"verdadero objetivo" de la operación como "la liberación del territorio croata ocupado y el establecimiento del orden constitucional y legal de la República de Croacia", y reconoce que los crímenes fueron cometidos. Sin embargo, sostiene que las víctimas se relativizan y que no está claro quién cometió los crímenes ya que la Declaración afirma que "eso por lo general ocurre en las guerras".

Sin embargo, igual que en el caso de la Declaración sobre la Guerra Patria, el objetivo principal fue establecer una "verdad histórica". Dado que el Parlamento es el lugar donde se adoptan leyes, prácticamente se envía un mensaje de que las declaraciones antes mencionadas son "hechos prescritos", que no deberían ser determinados ni por los tribunales (TPIY), donde el Gobierno supuestamente defendería esta verdad histórica, ni por un cuerpo legislativo con declaraciones parlamentarias, sino por los historiadores. Además, se argumenta que la mencionada Declaración sobre la Operación Tormenta es una coartada para seguir con el pago para la defensa de los oficiales militares ante el TPIY. Esto también fue confirmado en el informe de progreso de Croacia hecho por la UE para el año 2006 que indica que el Gobierno "ha manifestado su voluntad de apoyar la defensa (de Gotovina, *n.a.*), y diversas autoridades locales también han contribuido económicamente a un fondo establecido para el mismo propósito."<sup>31</sup> Además, los informes de progreso de la UE para 2006 y 2007 indican que el Gobierno presentó la solicitud para actuar como *amicus curiae* ante el Tribunal para el caso de Gotovina, Markač y Čermak, pero esas solicitudes fueron rechazadas.

En lo tocante a la cooperación con el TPIY en sí durante el proceso de negociaciones, lo que resultó problemático eran los llamados "documentos de artillería" de las Fuerzas Armadas croatas, importantes para el juicio de Gotovina, Čermak y Markač por los crímenes cometidos durante la operación militar-policial Tormenta que puso fin a la guerra en 1995. Al principio el Tribunal solicitó un total de 370 documentos de la República de Croacia en relación con la Operación Tormenta, y éstos estaban siendo entregados paulatinamente o el gobierno tuvo que mostrar los esfuerzos en la búsqueda de los documentos que faltaban o demostrar su inexistencia o que hubieran

---

<sup>31</sup> Informe de Progreso de la UE sobre Croacia para 2006 (en inglés) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/hr\\_sec\\_1385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf) (último acceso el 5 de abril de 2015)

sido destruidos. Este fue un período difícil que duró cuatro años. Desde 2008 hasta 2011/2012 los "documentos de artillería" eran el principal obstáculo que los criterios políticos de las negociaciones subrayaban en cada respectivo Informe de Progreso de la UE.<sup>32</sup> En una ocasión el Presidente Ivo Josipović (2010-2015) afirmó que nadie estaba ocultando los documentos de artillería y que Croacia era rehén de las relaciones con el TPIY como una de las condiciones para la adhesión a la UE.<sup>33</sup>

En 2009, el diputado Branimir Glavaš, ex miembro de la HDZ, fue condenado a 10 años de prisión en primera instancia por los crímenes de guerra cometidos en la ciudad de Osijek. Sin embargo, logró huir del país y encontrar refugio en la vecina Bosnia y Herzegovina sin ser extraditado a Croacia, ya que tiene la doble nacionalidad. El hecho de que logró escapar de la justicia es la responsabilidad del Parlamento Croata que en la primera sesión del nuevo Parlamento electo en enero de 2008 estableció la inmunidad parlamentaria de Glavaš y así impidió que el poder judicial lo mantuviera en detención. Esta fue una clara intervención de la política en la independencia del poder judicial.<sup>34</sup> Su inmunidad fue finalmente abolida en agosto de 2010, cuando la sentencia fue confirmada por el tribunal de segunda instancia (aunque con sentencia de prisión reducida, a pesar de estar prófugo) al mismo tiempo que estaba recibiendo el salario de diputado siendo fugitivo en Bosnia y Herzegovina.<sup>35</sup> Además, con motivo de la sentencia de primera instancia el Primer Ministro Ivo

---

<sup>32</sup> [http://www.sense-agency.com/icty/%E2%80%98accountancy-hearing%E2%80%99-about-artillery-documents.29.html?cat\\_id=1&news\\_id=11507](http://www.sense-agency.com/icty/%E2%80%98accountancy-hearing%E2%80%99-about-artillery-documents.29.html?cat_id=1&news_id=11507); [http://www.sense-agency.com/icty/croatia-may-continue-its-search-for-artillery-documents.29.html?cat\\_id=1&news\\_id=11512](http://www.sense-agency.com/icty/croatia-may-continue-its-search-for-artillery-documents.29.html?cat_id=1&news_id=11512)

<sup>33</sup> Ivanka Toma, *Večernji list*, 24 de febrero de 2011 "Josipović: Hrvatska je talac odnosa s Haaškim sudom" [Josipović: Croacia es el rehén de las relaciones con el Tribunal de La Haya], <http://www.vecernji.hr/hrvatska/josipovic-hrvatska-je-talac-odnosa-s-haaskim-sudom-256810> (consultado por última vez el 4 de abril de 2015)

<sup>34</sup> Centro para la Paz, la No Violencia y los Derechos Humanos de Osijek, Documenta – Centro para hacer frente al pasado, Comité Cívico para los Derechos Humanos, "Informe sobre el Seguimiento de los Juicios por Crímenes de Guerra para 2010", febrero de 2011 <http://www.documenta.hr/assets/files/Izvjestaji%20sudjenja/Annual%20Report%202010.pdf> (última consulta el 4 de abril de 2015)

<sup>35</sup> Suzana Barilar, *Jutarnji list*, 16 de agosto de 2010, "Glavašu oduzeli mandat zastupnika, a on traži: Isplatite mi plaću za srpanj!", ["A Glavaš le quitaron el mandato parlamentario, ¡él exige su sueldo para julio!"] <http://www.jutarnji.hr/branimir-glavas-vise-nije-zastupnik/878125/> (consultado por última vez el 4 de abril de 2015)

Sanader acusó al poder judicial de influir en el resultado de las elecciones locales con el veredicto en el caso de *Glavaš et al.*<sup>36</sup>

En 2011, año en el que Croacia concluyó sus negociaciones con la UE, y siendo inminente la realización de su objetivo de la política exterior, ocurrieron dos acontecimientos importantes. En abril de 2011 la Sala de Primera Instancia del TPIY dictó el veredicto en el caso de Gotovina, Čermak y Markač por los crímenes cometidos durante y en el período inmediatamente posterior a la Operación Tormenta en 1995. Gotovina fue condenado a 24 años de prisión, Markač a 18 años de prisión, mientras que Čermak fue absuelto. La reacción de las élites políticas estuvo en línea con la corriente principal de la narrativa nacionalista (era el año electoral, después de todo), interpretando el veredicto como si toda la Guerra Patria "se uniera a la empresa criminal" y que todo el país se hiciera responsable. Tal fue la declaración de la entonces Primera Ministra Jadranka Kosor (de la HDZ): "La sala de primera instancia estableció que Croacia participó en la empresa criminal conjunta. Esto es inaceptable para el Gobierno croata. Tomaremos todas las medidas necesarias para anular esta calificación ante la sala de segunda instancia".<sup>37</sup> La oposición también estuvo en línea con el partido en el poder, con las declaraciones del líder de SDP Zoran Milanović (hoy- 2015- Primer Ministro) que "no reconocemos la empresa criminal conjunta y nunca lo reconoceremos" y que "es necesaria una actividad política fuerte. Corresponde al Gobierno y al Parlamento tomar una postura clara y enviar mensajes claros. Necesitamos unidad."<sup>38</sup> Vesna Pusić del HNS (actual Ministra de Asuntos

---

<sup>36</sup> Centro para la Paz, la No Violencia y los Derechos Humanos de Osijek, Documenta – Centro para hacer frente al pasado, Comité Cívico para los Derechos Humanos, "Informe sobre el Seguimiento de los Juicios por Crímenes de Guerra para 2009", febrero de 2010 <http://www.documenta.hr/assets/files/Izvjestaji%20sudjenja/Annual%20Report%202009.pdf> (consultado por última vez el 5 de abril de 2015)

<sup>37</sup> Marko Milanović, *Peščanik*, 17 de abril de 2011, "Haška presuda Gotovini" ["La sentencia de la Haya a Gotovina"], <http://pescanik.net/haaska-presuda-gotovini> artículo transmitido por Nacional el 18 de abril de 2011 <http://arhiva.nacional.hr/clanak/106110/haaska-presuda-gotovni-sto-je-istina-a-sto-je-obicna-manipulacija> (consultado por última vez el 5 de abril de 2015)

<sup>38</sup> Silvana Fable, Veronika Rešković, Nikola Patković, Milan Peh, *Jutarnji list*, 15 de abril de 2011 "Milanović: Kazna je ovakva zato što Hrvatska nakon Oluje nije funkcionirala kao pravna država" [Milanović: éste es el castigo porque Croacia después de la Tormenta no funcionaba como el estado de derecho], <http://www.jutarnji.hr/presuda-gotovini--predstavnici-stranaka-sokirani-i-ogorceni-sudskom-odlukom/939200/>

Exteriores), declaró que el veredicto de primera instancia no puede influir en las negociaciones de la UE respecto al Capítulo 23.<sup>39</sup>

Los hechos y las conclusiones jurídicas que llevaron al veredicto fueron completamente ignorados y había una ausencia significativa de solidaridad con las víctimas y condena de todos los crímenes. Además, deliberadas malinterpretaciones fomentaron aún más la desconfianza en el TPIY y al expresidente Mesić prácticamente se le etiquetó de traidor por haber prestado testimonio en el juicio. Esto también llevó a la evaluación negativa por el Fiscal del TPIY, Serge Brammertz, en su informe ante el Consejo de Seguridad de la ONU en junio de 2011.<sup>40</sup>

La falta de objetividad y el uso del veredicto para ganar puntos políticos culminaron en la celebración del Día de la Victoria (que conmemora el aniversario de la Operación Tormenta) de ese año, cuando la Primera Ministra Kosor saludó a "todos los generales croatas", diciendo que "sin la Tormenta y los comandantes que la llevaron a cabo... no estaríamos aquí hoy, no tendríamos nada que celebrar y de que estar orgullosos."<sup>41</sup>

Un mes antes de las elecciones parlamentarias en octubre de 2011, se adoptó la Ley de invalidación de ciertos actos jurídicos de los órganos judiciales del antiguo Ejército Nacional Yugoslavo, la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia y la República de Serbia.<sup>42</sup> Aunque la propia ley resultó ser prácticamente inaplicable y debido a la forma en la que se formuló no se dijo ninguna novedad, era "una de las leyes más cortas, más controvertidas y defectuosas adoptadas en los últimos años en Croacia" (Đurđević, 2012: 121). El objetivo de la ley era evitar la entrega de documentos de Croacia a Serbia para acusaciones en contra de ciudadanos croatas. Sin embargo, sería perjudicial para la cooperación en materia de procesamientos por

---

<sup>39</sup> Ídem

<sup>40</sup> Centro para la Paz, la No Violencia y los Derechos Humanos de Osijek, Documenta – Centro para hacer frente al pasado, Comité Cívico para los Derechos Humanos, "Informe sobre el Seguimiento de los Juicios por Crímenes de Guerra para 2011", febrero de 2012 <http://www.documenta.hr/assets/files/Izvjestaji%20sudjenja/Annual%20Report%202011.pdf> (consultado por última vez el 5 de abril de 2014)

<sup>41</sup> *The Telegraph*, 5 de agosto 2011, "Croatian prime minister hails convicted war crimes generals", <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/croatia/8684853/Croatian-prime-minister-hails-convicted-war-crimes-generals.html> (consultado por última vez el 5 de abril de 2014)

<sup>42</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 124/11 del 26 de octubre de 2011 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_11\\_124\\_2470.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_124_2470.html) (consultado por última vez el 5 de abril de 2014)

crímenes de guerra entre los dos países, y Serbia sería capaz de aplicar la reciprocidad, lo que pondría en peligro el proceso de llevar a los responsables (de todas las nacionalidades) a la justicia y promover la impunidad. La ley fue un paso atrás en la cooperación entre los dos países como se indica en el Informe de Seguimiento Exhaustivo de la UE sobre el estado de la preparación de Croacia para la adhesión a la UE en 2012.<sup>43</sup> Pero, de hecho, la intención de la ley era ganar puntos políticos en vísperas de las elecciones con el pretexto de una reacción a la sentencia de primera instancia por el Tribunal Superior de Belgrado contra el soldado croata Veljko Marić por crímenes de guerra y la acusación dictada por Serbia contra algunos destacados políticos de la HDZ de los años 1990.

En noviembre de 2012, cuando la coalición de centro-izquierda ganó el poder de nuevo, los generales Gotovina y Markač fueron absueltos por la Cámara de Apelaciones del TPIY. Además de la celebración masiva de la población, las reacciones de la élite política también fueron victoriosas, alegando que era el día en que la Guerra Patria realmente terminó. Sin embargo, tanto el Presidente Josipović como el Primer Ministro Milanović reconocieron que durante la Operación Tormenta se cometieron crímenes y que el poder judicial croata tiene el deber de enjuiciar dichos crímenes.<sup>44</sup>

Después de que Croacia se convirtió oficialmente en el 28 Estado Miembro de la Unión Europea el 1 de julio de 2013, los esfuerzos de reconciliación y de abordar el pasado en Croacia prácticamente se detuvieron o fueron prevenidos por los saboteadores que recobraron impulso. El nuevo gobierno puso de nuevo en la agenda los temas pendientes, tales como la aplicación de la Ley orgánica sobre las minorías nacionales en la ciudad de Vukovar, introduciendo carteles bilingües (en croata y escritura latina y en serbio y escritura cirílica) en las instituciones públicas. Desde

---

<sup>43</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/hr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf) (consultado por última vez el 5 de abril de 2014)

<sup>44</sup> Centro para la Paz, la No Violencia y los Derechos Humanos de Osijek, Documenta – Centro para hacer frente al pasado, Comité Cívico para los Derechos Humanos, “Informe sobre el Seguimiento de los Juicios por Crímenes de Guerra para 2012”, marzo de 2013 [http://www.documenta.hr/assets/files/lzvjestaji%20sudjenja/Monitoring\\_War\\_Crimes\\_Trials\\_Annual\\_Report\\_2012.pdf](http://www.documenta.hr/assets/files/lzvjestaji%20sudjenja/Monitoring_War_Crimes_Trials_Annual_Report_2012.pdf) (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

enero hasta noviembre de 2013<sup>45</sup> asociaciones de veteranos de guerra (y de nuevo, con el apoyo tácito de la HDZ) organizaron una serie de protestas contra la introducción de carteles cirílicos en Vukovar en las instituciones públicas de acuerdo con la Ley orgánica. En abril los defensores organizaron una protesta en la plaza central de Zagreb, bajo el lema "No al cirílico en Vukovar"<sup>46</sup> que reunió entre 20.000 y 40.000 personas. La situación culminó en septiembre de 2013, cuando el Gobierno decidió instalar los carteles y los ciudadanos de Vukovar, en su mayoría veteranos de guerra, comenzaron a destruirlos. Esto dio lugar a conflictos con la policía y muchos manifestantes heridos. Las protestas culminaron el 18 de noviembre 2013, cuando se conmemora la caída de Vukovar y en general el liderazgo político encabeza la caminata conmemorativa. Pero en 2013 asociaciones de veteranos de guerra bloquearon el paso al Presidente Ivo Josipović y al Primer Ministro Zoran Milanović, así que hubo dos caminatas conmemorativas separadas. Después de eso comenzaron con una campaña de recolección de firmas para pedir un referéndum sobre el cirílico en Vukovar. La petición fue posteriormente rechazada por el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, esto era una señal clara de que Croacia ha retrocedido después de unirse a la UE, y que el gobierno de centroizquierda no tiene la fuerza para aplicar las reformas necesarias. La situación permaneció un *statu quo*, por lo que en marzo 2015 se publicó el tercer informe periódico de Croacia por el Comité de Derechos Humanos de la ONU afirmando que Croacia "debe adoptar medidas adicionales, incluidas medidas positivas, para promover la tolerancia entre los grupos étnicos en su sociedad diversa, como también para proporcionar la plena aplicación del derecho a la igualdad de uso de las lenguas y escrituras minoritarias en conformidad con su marco

---

<sup>45</sup> Nikola Patković, *Jutarnji list*, 19 de enero 2013, Branitelji organizirali prosvjed protiv uvođenja ćirilice [Defensores organizaron protesta en contra de la introducción del cirílico]

<http://www.jutarnji.hr/foto-tisuce-vukovaraca-prosvjedovalo-protiv-uvodenja-cirilice---vukovar-nikada-nece-biti-bykobap-/1079730/> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>46</sup> Sanja Kovacs, *Jutarnji list*, 7 de abril de 2013, Očekujemo više od 20 tisuća prosvjednika [Esperamos más de 20 mil manifestantes], <http://www.jutarnji.hr/ocekujemo-vise-od-20-tisuca-prosvjednika--branitelji-danas-u-zagrebu-prosvjeduju-protiv-uvodenja-cirilice/1095540/> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)



constitucional y legal, con especial énfasis en el uso del alfabeto cirílico en la ciudad de Vukovar y los municipios en cuestión.”<sup>47</sup>

Por lo tanto, podemos observar que cuando la HDZ estuvo nuevamente en la oposición, otra vez utilizó la retórica nacionalista e hizo pactos con los sabotadores para recuperar el poder, comportándose de nuevo más como una oposición radical que parlamentaria. Según lo previsto por Ladrech (2009), una vez asegurada la adhesión a la Unión Europea, los partidos tienden a retroceder y recurrir a las diferencias ideológicas. En el caso de la HDZ es un proceso (aunque retórico) de *retuđmanización*, de volver a los viejos valores, desde luego, con el propósito de ganar las elecciones. Esto fue muy indicativo durante las elecciones presidenciales de diciembre 2014/ enero de 2015, cuando la candidata de HDZ (hoy- 2015- nueva Presidenta) Kolinda Grabar Kitarović utilizó la vieja narrativa nacionalista y la retórica populista con respecto a los temas críticos de la justicia transicional para ganar votos. Tal fue la afirmación de que nadie puede afirmar que la Guerra Patria haya sido una guerra civil y que la introducción de carteles cirílicos en Vukovar es específica y deben ser respetados los sentimientos de los ciudadanos de Vukovar.<sup>48</sup> También anunció que iba a terminar el trabajo iniciado por Franjo Tuđman<sup>49</sup> y que iba a rehabilitar a los generales retirados por el Presidente Mesić de vuelta al servicio activo.<sup>50</sup> Al ganar las elecciones, comenzó su discurso con el mismo saludo que Franjo Tuđman: "mujeres y hombres croatas en Croacia y Bosnia y Herzegovina y en todo el mundo y ciudadanos de la República de Croacia". También hizo algunos pasos populistas cuando entró en

---

<sup>47</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15750&LangID=E> (consultado por última vez el 5 de abril de 2015)

<sup>48</sup> *tportal*, 9 de enero de 2015, “Josipović i Grabar Kitarović zapjenili oko Domovinskog rata” [Josipović and Grabar Kitarović discutieron sobre la Guerra Patria], <http://www.tportal.hr/vijesti/predsjednicki-izbori-2014/365189/Grabar-Kitarovic-za-novu-Teritorijalnu-obranu.html> (consultado por última vez el 5 de abril de 2015)

<sup>49</sup> *Jutarnji list*, 9 de diciembre de 2014, “Kolinda točno u ponoć krenula u kampanju 'Završit ću posao koji je započeo Franjo Tuđman!’” [Kolinda empezó su campaña a la medianoche: “Terminaré el trabajo empezado por Franjo Tuđman!”], <http://www.jutarnji.hr/kolinda-u-rodnom-kraju-zapocela-kampanju--završit-cu-posao-koji-je-zapoceo-tudman--tko-moze-biti-samo-fikus--neka-bude-doma-/1251054/> (consultado por última vez el 4 de abril de 2015)

<sup>50</sup> Hrvoje Prnjak, *Slobodna Dalmacija*, 6 de noviembre de 2014, “Kolinda Grabar Kitarović: Neka nas vode branitelji Vukovara, ja ću na začelje” [“Kolinda Grabar Kitarović: que los defensores de Vukovar nos guíen, yo seré la última de la fila], <http://slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/263335/Default.aspx> (consultado por última vez el 5 de abril de 2015)

la oficina, como traer de vuelta el escritorio que Tuđman utilizaba durante su mandato, la eliminación de la estatua de Tito de la Oficina Presidencial, etc.

Otro indicador significativo de la falta de voluntad real de las élites políticas para abordar el pasado son las reacciones a la decisión de la Corte Internacional de Justicia con respecto al litigio entre Croacia y Serbia por genocidio. En 1999 Croacia presentó una demanda contra Serbia (en aquel momento la República Federal de Yugoslavia) ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), alegando que Serbia cometió genocidio contra la población croata al principio de la guerra en Croacia en 1991. En 2010 Serbia interpuso otra demanda contra Croacia alegando que las fuerzas croatas cometieron genocidio contra la población étnica serbia en 1995 durante la operación militar policial Tormenta, durante la recuperación de su territorio.

El mandato de la Corte fue establecer la responsabilidad del Estado por genocidio. El 3 de febrero 2015, la Corte Internacional de Justicia dictó la sentencia<sup>51</sup> estableciendo que ningún genocidio fue cometido ni por Croacia ni por Serbia. La Corte Internacional de Justicia no ha establecido nada nuevo. El efecto inmediato más importante de la sentencia es que ninguna parte ganó y por lo menos se mantiene el *statu quo*. Ambas partes sabían que no iban a ganar pero no dieron marcha atrás a pesar de los altos costos financieros<sup>52</sup> (Croacia gastó alrededor de €3,6 millones y Serbia alrededor de €0,8 millones), debido a que los costos políticos a nivel doméstico eran mucho más altos. De lo contrario habrían sido proclamados traidores de los intereses nacionales y habrían perdido puntos políticos.

La sentencia también fue una prueba de fuego para ver el grado de preparación de los países para hacer frente a los crímenes del pasado. Mediante el análisis de las declaraciones de altos funcionarios estatales croatas y serbios después de la sentencia, podemos ver que ambas partes interpretan el fallo como lo ven apto para sus fines domésticos. Los políticos croatas declararon que estaban decepcionados con

---

<sup>51</sup> El fallo de la CIJ sobre la Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 3 de febrero de 2015 <http://www.icj-cij.org/docket/files/118/18422.pdf> (consultado por última vez el 5 de febrero de 2015)

<sup>52</sup> Reacción de Documenta y Comité Cívico para los Derechos Humanos al fallo de la CIJ, 4 de febrero de 2015 <http://www.documenta.hr/hr/presuda-me%C4%91unarodnog-suda-pravde-reakcija-documente-i-goljp-a.html> (consultado por última vez el 5 de febrero de 2015)

el veredicto, pero que la Corte estableció claramente que "Croacia fue víctima de la agresión"<sup>53</sup> (Presidente Grabar Kitarović), que "la guerra se llevó a cabo en el territorio croata"<sup>54</sup> (hoy- 2015- Ministra de Relaciones Exteriores Pusić) y que el juicio demostró que "la Operación Tormenta fue una operación militar legítima"<sup>55</sup> (hoy- 2015- Ministro de Justicia Orsat Miljenić). Estas declaraciones muestran claramente que, como hasta ahora, los políticos siguen instrumentalizando y usando los veredictos judiciales internacionales para sus fines locales. Subotić (2009) etiquetó este mal uso de la justicia transicional para fines políticos internos como "el secuestro de la justicia".

#### 4.1.8. Conclusiones

Croacia es un caso específico de la transición a la democracia debido a las múltiples transiciones que atravesó en un corto período de tiempo. Pasó por la transición del comunismo a la cuasi-democracia, democracia autoritaria o, según O'Donnell, (1994) la democracia delegativa en la década de 1990, y de la democracia delegativa a la democracia representativa en el año 2000; de un Estado federal multinacional a la construcción del Estado nacional y de la soberanía nacional y de la nación, y, finalmente, de la guerra a la paz. La guerra paralizó el inicio de una transición democrática normal y en consecuencia Croacia sufrió una transición a la democracia retrasada, que comenzó efectivamente en 2000.

La década de 1990 estuvo marcada por el gobierno autoritario del Presidente Franjo Tuđman, quien ejerció un control casi total sobre el país, especialmente durante (y

---

<sup>53</sup> *Jutarnji list*, 3 de febrero de 2015, Grabar Kitarović o presudi 'Nisam zadovoljna, ali je sada jasno tko je agresor a tko žrtva' [Grabar Kitarović sobre el fallo: "No estoy contenta, pero ahora está claro quien es el agresor y quien es la víctima"] , <http://www.jutarnji.hr/grabar-kitarovic-o-presudi--nisam-zadovoljna-presudom--ali-je-sada-jasno-tko-je-agresor-a-tko-zrtva-/1288502/> (consultado por última vez el 4 de febrero de 2015)

<sup>54</sup> Bojan Arežina, Sandra Veljković, *Večernji list*, 3 febrero de 2015, "Vesna Pusić: 'Presuda ne znači da nije bilo rata, zločina i ubijanja'" [Vesna Pusić: El fallo no significa que no haya habido guerra, crímenes y asesinatos], <http://www.vecernji.hr/hrvatska/presuda-ne-znaci-da-nije-bilo-rata-zlocina-i-ubijanja-987728> (consultado por última vez el 4 de febrero de 2015)

<sup>55</sup> Tomislav Krasnec, *Večernji list*, 3 de febrero de 2015, "Ministar Orsat Miljenić: Na Hrvatsku je izvršena agresija i zločini koji čine genocid" [Ministro Orsat Miljenić: Croacia fue víctima de agresión y crímenes que constituyen genocidio] <http://www.vecernji.hr/hrvatska/na-hrvatsku-je-izvršena-agresija-i-zlocini-koji-cine-genocid-987727> (consultado por última vez el 4 de febrero de 2015)

bajo el pretexto de) la guerra de 1991 a 1995. Dado que su partido HDZ tuvo mayoría en el Parlamento a lo largo de toda la década y adoptó prácticas iliberales, las secuelas de tal gobierno se sintieron todavía durante la década siguiente. Además, era una década marcada por el hiperelectoralismo, que fomentó el perfilado de los partidos que se institucionalizaron aún más en 2000.

El punto de inflexión en la consolidación de la democratización de Croacia ocurrió en 2000 con el cambio de gobierno (coalición de izquierda) y la elección de Stjepan Mesić como Presidente de la República. Esto también marcó un desplazamiento de las élites políticas hacia la integración a la Unión Europea (y la OTAN) y la posterior europeización de los partidos políticos. Una vez que se inició el proceso, y bajo la presión de los votantes, todos los principales partidos adoptaron la europeización en sus programas. Sin embargo, para Croacia esto no significó solamente cumplir con los criterios generales para la adhesión a la UE, sino también cumplir con la política de condicionalidad de la UE en materia de la cooperación con el TPIY. Esto significaba la entrega de altos oficiales militares croatas, especialmente sensible en el período de 2000 a 2003, cuando la primera coalición de centro-izquierda estaba en el poder. El gobierno de coalición tuvo que balancear entre la presión internacional por el cumplimiento de sus obligaciones y las perspectivas de la reacción interna y la inestabilidad causada por los saboteadores que contaban con el apoyo de la HDZ en la oposición que se comportó como una oposición radical y utilizó los tumultos para sus fines políticos.

Otro punto de inflexión en la mayor democratización y europeización del país se dio en 2003, cuando la HDZ regresó al poder y, contra todas las expectativas, comenzó a cooperar con rapidez y casi sin protestas nacionales con el TPIY. Esta cooperación fue, desde luego, pragmática e instrumental, y se explicó a nivel doméstico con que "se va a defender la verdad histórica sobre la Guerra Patria ante el TPIY". La misma retórica se utilizó en varias declaraciones parlamentarias donde el Parlamento pretendió prescribir hechos históricos fijando la narrativa oficial sobre el significado de la guerra. Las declaraciones parlamentarias sobre la Guerra Patria y la Operación Tormenta sirvieron de cortina de humo para la opinión pública de que el gobierno estaba defendiendo los intereses nacionales por las declaraciones y mediante el pago

de la defensa de los croatas juzgados ante el Tribunal.<sup>56</sup> Lo mismo ocurre con la Ley de invalidación de determinados actos jurídicos de los órganos judiciales del ex Ejército Nacional Yugoslavo, la ex RFSY y la República de Serbia, que era de hecho inaplicable pero sirvió como herramienta política de la HDZ en víspera de las elecciones.

Sin embargo, no se puede considerar que las élites políticas croatas hayan engañado a la comunidad internacional. Más bien respetaron las reglas y cumplieron con las condiciones requeridas. Esta cooperación o, mejor dicho, cumplimiento, era instrumental y pragmático, pero sí permitió que las élites políticas implementaran algunas reformas bajo el pretexto de proceso de europeización, que de otra manera se habrían encontrado con más resistencia. Este es especialmente el caso con los asuntos de justicia transicional que se habrían puesto de lado si no hubiera sido por la fuerte presión internacional. También, bajo estrecho y continuo escrutinio de la Unión Europea las reformas ahora son irreversibles. Después de la adhesión a la UE se está observando un retroceso en la retórica nacionalista y populista por la HDZ con el objetivo de *retuđmanización*. Sin embargo, en mi opinión, estas son sólo maniobras políticas dirigidas hacia la obtención de votos ya que con las crisis económicas profundas y las principales políticas acordadas en Bruselas, no hay prácticamente ninguna diferencia entre los principales partidos. Por lo tanto, podemos argumentar que Croacia es ahora una democracia consolidada, que con el tiempo y el cambio generacional resolverá las cuestiones pendientes y sobre todo fortalecerá el estado de derecho.

---

<sup>56</sup> De acuerdo a los datos oficiales, Croacia gastó 28.145.610,00 € para la defensa de ciudadanos croatas ante el TPIY – Documenta, Centro para la Paz, la No Violencia y los Derechos Humanos de Osijek, Comité Cívico para los Derechos Humanos, Informe anual sobre el seguimiento de juicios por crímenes de guerra 2013, marzo de 2014, [http://www.documenta.hr/assets/files/lzvjestaji%20sudjenja/2013\\_godisnji\\_hr.pdf](http://www.documenta.hr/assets/files/lzvjestaji%20sudjenja/2013_godisnji_hr.pdf) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

## **4.2. El poder judicial en Croacia**

El poder judicial es de suma importancia, en primer lugar porque garantiza el estado de derecho a los ciudadanos de la manera más directa. También la situación en la judicatura fue una de las causas de la demora en la integración europea de Croacia. Las negociaciones para la adhesión a la UE se concluyeron precisamente con el cierre del capítulo 23 "Poder judicial y derechos fundamentales". Aquí se analiza la situación en el poder judicial en Croacia desde 1990 en adelante. Se analiza el marco legal combinado con los comentarios de expertos legales sobre el desarrollo de la independencia del poder judicial en Croacia. Luego se presta especial atención a los nombramientos y destituciones de los jueces en el primer período, cuando el Poder Judicial fue objeto de una depuración silenciosa, pero masiva. Finalmente los datos estadísticos y el marco legal se complementan con sentencias judiciales en los casos por crímenes de guerra, y declaraciones en la sala de tribunal o a la prensa dadas por los jueces en dichos casos como un indicador de la tendencia y la situación real sobre el terreno.

### **4.2.1. Marco legal**

Durante la década de 1990, las siguientes leyes estaban en vigor, aplicables al Poder Judicial, y en especial a la contratación de jueces. La Ley de Tribunales Ordinarios<sup>57</sup> (de ahora en adelante LTO) estaba en vigor desde finales de la década de 1970 hasta la adopción de la Ley de Tribunales en 1993 con algunas enmiendas. En virtud del Artículo 69, "los jueces son designados por un período de ocho años, con la posibilidad de reelección", mientras que de acuerdo con el Artículo 74, "el cargo judicial termina al expirar el período por el que él/ella es elegido. Si en este periodo no se lleva a cabo el procedimiento de reelección, su cargo se considera terminado a más tardar 6 meses después del vencimiento de su periodo. Se calcula que el período de reelección transcurre desde el día de la designación del juez". Con la modificación de

---

<sup>57</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.5/1977

la LTO de 1988<sup>58</sup> el Artículo 69 sigue siendo el mismo, mientras que con la modificación de 1990<sup>59</sup> se agrega el Artículo 69bis: "El juez cuyo período se termina, se propone para la reelección sin la publicación de la vacante judicial, a menos que él/ella declare por escrito que él/ella no quiere ser reelecto/a, o si un procedimiento de destitución se inicia por una razón prevista en los ítems de 2 a 7 del Artículo 87 de la Ley". Sin embargo, Krapac<sup>60</sup> subrayó que con la última modificación de la LTO de octubre de 1990<sup>61</sup> "las normas de protección de la independencia personal en el procedimiento de nombramiento y destitución de los jueces se redujeron de manera significativa: se abolieron las disposiciones sobre el derecho del juez a la apelación ante el Tribunal Supremo contra la decisión del Parlamento sobre la destitución, así como las disposiciones sobre el procedimiento de la determinación de los motivos de la destitución y el despido y el derecho del juez a declarar sobre las razones y las pruebas presentadas. El juez fue privado del derecho a declararse sobre la propuesta de destitución, mientras que desde el comienzo de 1991 la Comisión parlamentaria para la contratación y destitución estuvo autorizada a destituir a todos los presidentes de tribunales y jueces del Tribunal Supremo "con una explicación apropiada", sin la posibilidad de recurso sobre la propuesta de destitución de parte de los jueces. Y el llamado automatismo de la reelección de jueces, cuyo período está finalizando, introducido por las anteriores autoridades comunistas justo antes de su caída (con la enmienda a la LTO<sup>62</sup>) con el propósito de eliminar la intervención de los gremios políticos sobre la limitada duración del cargo judicial, se abolió de nuevo, y la reelección de los magistrados se hizo facultativa, sin indicar los criterios para la propuesta de reelección" (Krapac, 1997: 99).

La próxima ley relacionada con el Poder Judicial es la Ley de abolición de los tribunales de trabajo del 7 de diciembre 1990<sup>63</sup>, con cuya abolición todos los jueces de dichos tribunales fueron automáticamente destituidos.

---

<sup>58</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.32/1988

<sup>59</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.16/1990

<sup>60</sup> Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zagreb y miembro del primer Consejo Superior de la Magistratura, hoy (2015) magistrado del Tribunal Constitucional

<sup>61</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.41/1990

<sup>62</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.16/1990

<sup>63</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 53/1990

Con la adopción de la Constitución de la República de Croacia, que entró en vigor el 22 de diciembre 1990<sup>64</sup>, se establece la separación de poderes y el poder judicial obtuvo el estatus independiente y autónomo.<sup>65</sup> Además, en virtud del Artículo 120 de la Constitución el cargo judicial se hizo permanente, y el traslado contra la voluntad del juez está prohibido, mientras que de acuerdo con el Artículo 121, el órgano competente para la contratación, la destitución y la responsabilidad disciplinaria de los jueces es el Consejo Superior de la Magistratura que consiste de un presidente y 14 miembros "designados por la Cámara Alta del Parlamento, y elegidos por la Cámara de Representantes, por un período de ocho años, entre distinguidos jueces, fiscales generales, abogados y profesores universitarios de derecho; de acuerdo con la Ley". De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley orgánica sobre la aplicación de la Constitución de la República de Croacia aquellas disposiciones de la Constitución para las que no tiene que ser adoptada una ley especial, se aplican inmediatamente desde el día de la implementación de la Constitución mientras que el Artículo 3 de la Ley orgánica sobre la aplicación de la Constitución de la República de Croacia dispone que "las leyes que permiten la aplicación de las disposiciones de la Constitución que no pueden ser de aplicación inmediata, se adoptarán a más tardar dentro a un año a partir de la adopción de la Constitución."

Uzelac subrayó que, a pesar de que una parte de la profesión consideraba que el principio de la permanencia del cargo judicial debe ser inmediatamente aplicada desde el día de la adopción de la Constitución, en la práctica, a mediados de 1990 hubo una opinión diferente. Es decir, se pensó que eso se refería exclusivamente a los jueces nombrados a partir de la fecha de la adopción de la Constitución, mientras que para los jueces anteriormente nombrados era aplicable la enmienda a la LTO del año 1990, es decir, que los jueces fueron contratados por un período de ocho años. El autor también señala que eso "reflejaba el cambio del clima político, es decir, este enfoque reflejaba la posición política (cada vez más prominente) de que sólo los jueces nombrados durante el período (y bajo la influencia) de las nuevas autoridades podían contar con la permanencia de su cargo; al resto se le mandó un mensaje implícito

---

<sup>64</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.56/1990

<sup>65</sup> Artículo 4 de la Constitución



sobre la conveniencia de su retiro del cargo - bajo la amenaza de despido" (Uzelac, 2001: 9).

Además de los problemas de la aplicación inmediata de la permanencia del cargo judicial, la fecha límite de adopción de leyes de aplicación y otros reglamentos resultó problemática (Art. 3 de la Ley orgánica sobre la aplicación de la Constitución de la República de Croacia), de manera tal que "estuvo enmendada once (11) veces, cada vez extendiendo el plazo de un año establecido originalmente para diciembre de 1991, así que al final del plazo final y definitivo que ya no se extendió era el 31 de diciembre 1997, más de ocho años después de la adopción de la Constitución. Como el tiempo mostrará más adelante, este largo período de inseguridad tuvo un efecto a largo plazo sobre la calidad del personal judicial y en gran medida contribuyó a la problemática situación en el sistema judicial" (Uzelac, 2001: 9).

Aparte de este aplazamiento de la fecha límite para la aprobación de la ley, el estallido de la guerra adicionalmente contribuyó a la inseguridad jurídica en el poder judicial y la justicia en general, dado que el 7 de diciembre 1991 se aprobó el Decreto sobre la organización, el trabajo y la jurisdicción del Poder Judicial durante el estado de emergencia o amenaza inminente a la independencia y la unidad de la República de Croacia<sup>66</sup> que estableció tribunales militares, abolidos cinco años después.<sup>67</sup> De acuerdo con el Artículo 11 del Decreto "el presidente y los jueces del tribunal militar son nombrados por excepción por el Ministro de Defensa, a propuesta del Ministro de Justicia y Administración, entre los jueces de tribunales municipales o del condado", es decir, no es el Parlamento ni el Consejo Superior de la Magistratura de acuerdo a la Constitución (establecido en 1993). Además, algunas de las disposiciones de la LTO fueron suspendidas, tal y como la publicación de vacantes judiciales y la garantía constitucional de inamovilidad, una de las "garantías constitucionales de la independencia judicial" (Uzelac, 2001: 10).

Bačić sostiene que con los mencionados decretos "el líder del poder ejecutivo y sus acciones durante el estado de emergencia habían sido muy perjudiciales para el

---

<sup>66</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 67/1991

<sup>67</sup> Decreto sobre la abolición de los decretos del ámbito del poder judicial del 25 de noviembre de 1996 (BOE No. 103/1996)

desarrollo de la democracia y el ejercicio de los poderes legislativo y en particular judicial en la República de Croacia". También afirma que el Presidente Franjo Tuđman "obstruyó la labor de las instituciones constitucionales en relación con las disposiciones constitucionales sobre la separación de poderes" (Bačić, 2012: 79).

Dado que la nueva Ley de tribunales no se adoptó hasta 1993 y con varios regímenes jurídicos de distinta jerarquía teniendo validez paralela, esto llevó a una situación muy confusa. Es decir, por un lado estaban las disposiciones constitucionales de 1990 en relación con el Poder Judicial, que no se aplicaron hasta finales de 1993, tampoco fue adoptada una ley que permitiera su implementación, mientras que al mismo tiempo el régimen de la vieja Ley de tribunales ordinarios estaba en vigor, que estaba en colisión con la norma constitucional. Por último, se adoptó el anteriormente mencionado Decreto, cuyo régimen jurídico "limitó adicionalmente la independencia judicial, y además su validez era aún más incierta que los dos reglamentos anteriores porque estaba relacionado con la categoría no claramente definida de la "inminente amenaza a la independencia y la unidad de la República de Croacia" (Bačić, 2012).

Krapac subrayó que la "reforma lenta del sistema judicial repercute fuertemente en la preservación de la independencia judicial - de una manera negativa. Es decir, las nuevas autoridades enfrentadas con el problema de la "depuración" del antiguo personal judicial comprometido en el régimen anterior lo resolvió más incumpliendo que reactivando los estándares y normas internacionales, y los postulados de nuestra propia Constitución sobre la independencia judicial y otros derechos y libertades fundamentales del hombre. También abrió la puerta a la intervención política, que en el peor caso significaba la arbitrariedad de los líderes políticos en el proceso de la designación, la destitución y las medidas disciplinarias. Por lo tanto, no es extraño que en tal situación de inseguridad un gran número de jueces en Croacia hayan abandonado sus cargos, incluso antes de la terminación de sus períodos" (1997: 98).

Dika observa que hasta la adopción de la Ley de tribunales y la Ley del Consejo Superior de la Magistratura, "el poder judicial se encontraba en una posición extraconstitucional, los jueces no tenían garantizados sus derechos por la Constitución de 1990 y la autonomía organizativa y la independencia funcional del Poder Judicial

prevista por este instrumento jurídico no fueron conseguidos. Se puede afirmar con argumentos suficientes que en ese período se llevó a cabo una depuración de la Judicatura, de una manera no del todo transparente y jurídicamente correcta. Además, se podría argumentar que el relativamente insatisfactorio estado existente en el poder judicial es la consecuencia parcial de lo que sucedió durante los tres primeros años de la vigencia de la Constitución de 1990" (Dika, 2008: 46).

En junio de 1993, con dos años de retraso, fue adoptada la Ley del Consejo Superior de la Magistratura<sup>68</sup> (de aquí en adelante: CSM), autoridad competente para el nombramiento y la destitución de jueces, como se afirma en la Constitución de 1990. La Ley entró en vigor el 26 de junio 1993 con un aplazamiento de la efectividad de los capítulos III a VIII "hasta el día de entrada en vigor de una ley que regule la fundación, el alcance de las actividades, composición y organización de los tribunales y el procedimiento ante los tribunales, es decir la fundación, el alcance de las actividades y la organización del Ministerio Público"<sup>69</sup>. Dado que el Capítulo IV de la Ley sobre el CSM estaba tratando la designación de los jueces, la aplicación de la ley se aplazó de nuevo, hasta la adopción de la Ley de competencia especial y territorial de los tribunales<sup>70</sup> que entraron en vigor el 22 de enero de 1994, por lo que se suponía que el proceso iba a terminar hasta el 22 de junio 1994, cosa que no fue el caso en la práctica.

En cuanto a las disposiciones de la Ley del CSM que no se hacen efectivas, tal y como el nombramiento de los miembros del CSM, ellos fueron nombrados medio año después de que la ley entró en vigor. En cuanto a estos nombramientos, Uzelac observa que ellos "coincidieron con el período de una crisis parlamentaria intensiva cuando los partidos de la oposición retiraron sus representantes del Parlamento, por lo que durante un par de meses, el cuerpo legislativo aprobó leyes sin discusión, sólo con los votos de la Unión Democrática Croata (HDZ) que tenía una mayoría suficiente de escaños como para adoptar leyes prácticamente por sí misma" (Uzelac, 2001: 16).

---

<sup>68</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.58/1993

<sup>69</sup> Disposiciones finales y transitorias, Artículo 42 de la Ley del Consejo Superior de la Magistratura

<sup>70</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 03/1994

La Ley del CSM prevé que los candidatos sean propuestos por el Tribunal Supremo de la República de Croacia, el Ministro de Justicia, Fiscal del Estado de la República de Croacia, Colegio de Abogados de Croacia y Facultades de Derecho.<sup>71</sup> Sin embargo, en la práctica, el nombramiento de los miembros de CSM era mucho menos transparente e irregular y terminó con el nombramiento de los cuadros políticos leales con la excepción de dos profesores de derecho.<sup>72</sup>

Inmediatamente después de los primeros nombramientos por el CSM Uzelac menciona el "contexto de depuración" y afirma que hubo "argumentos de que la forma en la que el CSM comenzó a trabajar era arbitraria y representaba la forma de persecución política de los jueces que por diversas razones no estaban dispuestos compartir la opinión con el CSM o algunos de sus distinguidos miembros" (Uzelac, 1995: 430).

Dos años después del inicio de los trabajos del CSM, su entonces miembro Krapac afirma que el Consejo "en condiciones de reglamentos defectuosos y una cultura jurídica generalmente baja, de acuerdo con la opinión pública en general, desde el inicio del trabajo hasta hoy (1997, *n.a.*) cayó fuertemente en las manos de los líderes políticos quienes en la mayoría de los casos decide sobre la destitución de los "no aptos" y la promoción de jueces políticamente leales (o al menos los que ocupaban cargos importantes o en los tribunales más grandes)" (Krapac, 1997: 98).

La situación de inseguridad jurídica de la profesión judicial era predominante hasta la adopción de la Ley de Tribunales a finales de 1993.<sup>73</sup> La parte más importante de la Ley son sus disposiciones finales, en especial el Artículo 100 que dispone que dentro del plazo de seis meses desde la adopción de la ley serán nombrados los jueces y presidentes de los tribunales elegidos en base al reglamento hasta entonces vigente, y hasta entonces los jueces siguen en su cargo. Asimismo, el artículo 101 disponía que los jueces no reelectos tenían derecho a seis meses de sueldo desde el cese de sus

---

<sup>71</sup> Artículo 3 de la Ley del Consejo Superior de la Magistratura

<sup>72</sup> La composición final del primer CSM fue redactada por la así llamada *Comisión Pašalić* (llevando el nombre del Consejero del Presidente Tuđman Ivić Pašalić), a través del entonces Fiscal General del Estado, Krunoslav Olujić

<sup>73</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 03/1994 del 30 de diciembre de 1993

funciones. Eso significaba que los jueces eran destituidos de sus cargos por falta de nombramiento.

Tras la aprobación de la nueva Ley de Tribunales y del establecimiento del CSM, a principios de 1995 (ya que en 1994 no hubo nombramientos) comenzó el proceso de nombramiento de jueces en Croacia. Pero Krapac afirma que el CSM "ni siquiera intentó establecer de antemano los criterios generales para la designación de los jueces que iban a ser nombrados por primera vez como jueces con cargo permanente. De esa manera empezó la "depuración" de los viejos jueces – de lo contrario un acto legítimo racional de un estado democrático recién formado – de una manera totalmente antidemocrática, abriendo espacio casi ilimitado a la voluntad política (¿o la arbitrariedad personal?) en este campo sensible" (Krapac, 1997: 103-4).

Con la reforma de la Ley de Tribunales en 1996<sup>74</sup> se añadió que los jueces ejercen su cargo "hasta obtener el derecho a la pensión completa de jubilación"<sup>75</sup>, con la posibilidad de extensión hasta los 70 años de edad.

Con las enmiendas a la Constitución de 2000<sup>76</sup>, la permanencia de la oficina judicial está condicionada con la reelección después del primer nombramiento por un período de cinco años, mientras que un juez, entre otras cosas, es destituido de su cargo al cumplir los 70 años de edad.

Debido a la decisión del Tribunal Constitucional del 15 de marzo 2001<sup>77</sup> y la reforma de la Constitución de noviembre de 2000, la Ley de Tribunales y la Ley del Consejo Superior de la Magistratura también se reformaron en 2000 y entraron en vigor en 2001.

Con la reforma de la Ley de Tribunales y la Ley del Consejo Superior de la Magistratura en 2000, se introdujeron varios cambios significativos. En primer lugar, las disposiciones relacionadas con consejos judiciales y los presidentes de los tribunales se transfirieron de la Ley del Consejo Superior de la Magistratura a la Ley de

---

<sup>74</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 100/1996

<sup>75</sup> Artículo 16

<sup>76</sup> Artículo 58 del Decreto sobre la reforma de la Constitución de la República de Croacia del 28 de noviembre de 2000, Boletín de la República de Croacia No. 113/2000

<sup>77</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 24/2001

Tribunales. En segundo lugar, se separaron los tribunales y la administración judicial. Es decir, los presidentes de los tribunales estaban anteriormente a cargo de ambos, y con las leyes reformadas, un presidente del tribunal tenía la competencia sobre la administración de tribunales, mientras que con la reforma de la Ley de tribunales, la administración judicial volvió bajo la competencia del Ministerio de Justicia.<sup>78</sup> Asimismo, se introdujeron consejos judiciales en tribunales<sup>79</sup> con la competencia de evaluar el desempeño de los jueces (de acuerdo con los resultados de trabajo tanto cuantitativos como cualitativos<sup>80</sup>), dar la opinión sobre los candidatos a juez y elegir a presidentes de tribunales. Como afirma Uzelac, "los consejos judiciales son los cuerpos de autoadministración judicial que deberían, en gran medida, garantizar la *independencia personal* del Poder Judicial. Ellos son, a nivel de cada distrito judicial para el que están establecidos, una especie de equivalente al Consejo Superior de la Magistratura a nivel nacional, que deberían brindar el servicio de complementar la información sobre los jueces y los candidatos a los cargos judiciales durante los procesos de nombramiento, destitución o responsabilidad disciplinaria" (Uzelac, 2002: 51).

El hecho de que el Consejo Superior de la Magistratura ya no es competente para el nombramiento de los presidentes de tribunales, sino el consejo judicial compuesto por jueces en el cargo en el tribunal respectivo, era muy importante debido a las irregularidades anteriores en el procedimiento de nombramiento de los jueces. Anteriormente, los presidentes de tribunales, elegidos por el CSM, evaluaban a jueces, pero ellos también eran miembros del Consejo Superior de la Magistratura, el mismo órgano competente para su nombramiento y destitución. Uzelac establece que antes "las opiniones sobre el desempeño y la capacidad de los jueces estuvieron a cargo de los presidentes de los tribunales y tales opiniones a menudo sufrían poderes discrecionales incontrolados y mal usados. La (auto)evaluación permanente de los jueces por sus recién elegidos representantes legítimos en el nuevo consejo judicial y las opiniones bien fundadas en el proceso de nombramiento para el cargo de juez se consideraron factores que deben garantizar la eliminación de las intervenciones

---

<sup>78</sup> Artículo 37 de la Ley de tribunales (BOE 129/2000)

<sup>79</sup> Artículos 31a a 31n de la Ley de tribunales (BOE No.129/2000)

<sup>80</sup> Artículo 52 de la Ley de tribunales

políticas en la selección de los jueces actuales y futuros (y el abandono definitivo de la tradición de la selección negativa)" (Uzelac, 2002: 52).

Los miembros del consejo judicial son elegidos por todos los jueces por un período de cuatro años<sup>81</sup>, y los presidentes de los tribunales no pueden ser sus miembros. Los presidentes de los tribunales son elegidos por el Ministerio de Justicia a propuesta de consejos judiciales.<sup>82</sup> Por lo tanto, cierta parte de poderes relacionados con los asuntos personales de los jueces (tal y como la evaluación del desempeño de los jueces, y las opiniones sobre las candidaturas a cargos judiciales) fue transferida a los consejos judiciales. Además, para la designación de candidatos a cargos judiciales, primero los consejos judiciales dan su opinión, y luego el Comité Parlamentario de la Justicia, mientras que la decisión final es tomada por el CSM. Además, el número de miembros del Consejo Superior de la Magistratura fue reducido de quince a once (siete jueces, dos abogados y dos académicos), ya que dejó de ser competente para el nombramiento de fiscales del Estado. Se esperaba que todas estas reformas hicieran el procedimiento de nombramiento de jueces más objetivas, transparentes y democráticas.

#### ***4.2.1.2 Las reformas del poder judicial desde el comienzo de las negociaciones para la adhesión a la UE***

En 2005 se adoptó la nueva Ley de tribunales y, en lo que a los nombramientos se refiere, se agregó la disposición de que se debe tomar en cuenta la representación de las minorías étnicas en el proceso de contratación<sup>83</sup> en conformidad con el Artículo 22, ítem 2, de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales. La nueva ley también incluye "los criterios más elaborados y verificables de evaluación del desempeño de los jueces, la formación obligatoria para los jueces, y la introducción de una inspección judicial".<sup>84</sup> Además, se estableció un Consejo Disciplinario de tres

---

<sup>81</sup> Artículo 31d

<sup>82</sup> Artículo 31f

<sup>83</sup> Artículo 75, ítem 7 de la Ley de tribunales (BORC 150/2005)

<sup>84</sup> Comisión Europea, Informe de 2006 sobre los progresos realizados por Croacia, 4.23: Capítulo 23: Poder Judicial y derechos fundamentales (en inglés) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/hr\\_sec\\_1385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf) (consultado por última vez el 28 de octubre de 2014)

miembros y el plazo para iniciar el procedimiento disciplinario se extiende de dos a tres años.

Sin embargo, después de tomar en cuenta la reforma de 2000 y las disposiciones de la nueva Ley de Tribunales que deberían mejorar el proceso, Uzelac afirma que "la manera de la contratación, la promoción y la incentivación de los jueces y demás funcionarios judiciales hasta la fecha todavía no llevó a aspirar a la excelencia y al trabajo eficiente" (Uzelac, 2006: 125).

Lo mismo se destacó en varios Informes de Progreso de la UE publicados entre 2005 y 2012. Por ejemplo, el Informe de Progreso de la Comisión Europea sobre Croacia para 2005 establece que los "procedimientos para el nombramiento de los jueces en formación y de los presidentes de los tribunales por el Ministerio de Justicia deben ser revisados para asegurar transparencia y uso de criterios objetivos".<sup>85</sup>

Sesar y Šustić (2007) afirman y critican la evaluación de los resultados del trabajo de los jueces según el número de procedimientos judiciales resueltos, porque esto provoca una sobrecarga de los jueces y una presión a cumplir con la norma en vez de hacer un trabajo de calidad. Sobre todo si tenemos en cuenta de que el Ministro de Justicia competente determina cuotas anuales con las que hay que cumplir, mientras que por otro lado los consejos judiciales y los presidentes de los tribunales evalúan los resultados de trabajos (cualitativos y cuantitativos) de jueces en general. La misma observación se repitió 4 años más tarde en el Informe de Progreso de la Comisión Europea para 2011 diciendo que "Croacia debería asegurar que la evaluación profesional de los jueces tome suficientemente en cuenta los criterios relacionados con la calidad de la justicia y que eso no esté basado en criterios de evaluación cuantitativos".<sup>86</sup>

En febrero de 2007 se adoptó el nuevo reglamento para el Consejo Superior de la Magistratura (CSM) y se introdujo un nuevo procedimiento para la elección de jueces

---

<sup>85</sup> Comisión Europea, Informe de 2005 sobre los progresos realizados por Croacia (en inglés), [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1424\\_final\\_progress\\_report\\_hr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf) (consultado por última vez el 28 de octubre de 2014)

<sup>86</sup> Comisión Europea, Informe de 2011 sobre los progresos realizados por Croacia (en inglés) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/hr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf) (consultado por última vez el 25 de octubre de 2014)



que incluye la posibilidad de entrevistar a los candidatos. Sin embargo, esto no se aplicó plenamente porque "el CSM no tiene la capacidad para entrevistar sistemáticamente a todos los candidatos pre-seleccionados por el consejo judicial local. Para cada entrevista, los 11 miembros de la CSM tienen que estar presentes y son asistidos únicamente por dos miembros del personal administrativo. Hasta ahora se ha hecho uso limitado de esta posibilidad".<sup>87</sup>

Con la reforma de la Ley de Tribunales en 2009<sup>88</sup> la condición para el nombramiento de un juez en el tribunal de faltas, municipal, mercantil o administrativo es terminar la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales<sup>89</sup> pero los funcionarios judiciales nombrados de acuerdo con la normativa vigente hasta el 31 de diciembre 2012 no tienen la obligación de terminar la Escuela Estatal.<sup>90</sup> De esta manera se introdujo un período de transición de tres años hasta que se admitió la primera generación de cursantes de la Escuela en enero de 2011 cuando sesenta candidatos fueron admitidos a la Escuela, con primeras contrataciones previstas al término del programa y los exámenes en 2013.<sup>91</sup> A partir del 1 enero de 2013, los nuevos jueces de tribunales municipales, de faltas, mercantiles, y administrativos, serán designados estrictamente de las filas de los candidatos que han completado la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales.

Sin embargo, Galijot y Getoš afirman que la Escuela es un modelo introducido artificialmente de Francia que, con el limitado cupo de asistentes que "creará un círculo exclusivo (elitista) que tendrá acceso a la Escuela Estatal, y por tanto, la posibilidad de convertirse en juez de la República de Croacia" (Galijot y Getoš, 2013: 45) y con eso aquellas personas que no fueron designadas para cargos judiciales antes del 31 de diciembre de 2012, a pesar de cumplir con las condiciones para ello,

---

<sup>87</sup> Comisión Europea, Informe de 2007 sobre los progresos realizados por Croacia (en inglés) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/croatia\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_progress_reports_en.pdf) (consultado por última vez el 25 de octubre de 2014)

<sup>88</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 153/2009

<sup>89</sup> Artículo 15 de la Reforma, que introduce el Artículo 74a

<sup>90</sup> Artículo 30 de la Reforma (BORC 153/2009)

<sup>91</sup> Informe de Progreso de Croacia 2011, 4.23. Capítulo 23: Poder judicial y derechos fundamentales

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/hr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf) (consultado por última vez el 25 de octubre de 2014)

ahora tendrán que completar la Escuela Estatal. También consideran que eso suprime por completo los criterios cuantitativos y cualitativos de evaluación.

Con las enmiendas a la Constitución de la República de Croacia en 2010<sup>92</sup> se abolieron las disposiciones de la Constitución que estipulaban el límite temporal de cinco años para el primer nombramiento de jueces y los abogados del Estado anterior al nombramiento permanente, por ser consideradas una amenaza a su independencia.

En 2010 se adoptaron las nuevas Leyes de tribunales y la del Consejo Superior de la Magistratura y se introdujeron cambios importantes. En primer lugar, la designación de jueces pasa a la Ley del Consejo Superior de la Magistratura y las respectivas disposiciones se borraron de la Ley de Tribunales. Además, la novedad más importante es que los miembros del Consejo Superior de la Magistratura ya no son elegidos por el Parlamento, sino por el voto de todos los jueces de la República de Croacia a través de una comisión elegida por ellos mismos y que su período dura cuatro años (en lugar de los anteriores ocho años).

En lo que se refiere al nombramiento y destitución de los jueces, con la nueva Ley del CSM, en la designación de jueces el CSM debería tomar en cuenta la Constitución, la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales, y la Ley de igualdad de género. Además, la Ley del CSM se complementó con el Reglamento sobre la evaluación en el procedimiento de la designación de jueces.<sup>93</sup> El procedimiento es público, y también consiste de un examen escrito y una entrevista o notas obtenidas en la Escuela Estatal.

Se mejoró el procedimiento de nombramiento para el Consejo Superior de la Magistratura (CSM) y el Consejo de nuevo nombra a los presidentes de tribunales, de manera tal que se reduce aún más el riesgo de interferencia política en el poder judicial. El Presidente del Tribunal Supremo de Justicia tiene un mayor control sobre la gestión de los tribunales, y el período de prueba de cinco años para los jueces fue abolido. También se introdujo un nuevo procedimiento de selección y criterios

---

<sup>92</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 76/10 del 16 de junio de 2010

<sup>93</sup> Artículo 54, It.9 de la Ley del CSM

mejorados para la selección de jueces y fiscales, incluido el establecimiento de una escuela para los funcionarios judiciales.<sup>94</sup>

En 2011 las enmiendas a la Ley del Consejo Superior de la Magistratura<sup>95</sup> introdujeron la obligación de llevar a cabo entrevistas, no sólo para el primer cargo judicial, sino también para los candidatos que se postulan para el ascenso dentro de la carrera judicial con el objetivo de reforzar los criterios objetivos y transparentes para la contratación de jueces.<sup>96</sup> Con estos cambios el procedimiento de designación se ha convertido en público y más transparente y ha permitido el acceso a informaciones a todas las partes interesadas.

También, en 2013 se adoptaron la nueva Ley de Tribunales y las enmiendas a la Ley del CSM, pero sin cambios significativos en el procedimiento de nombramiento, salvo que los jueces que son miembros del CSM han reducido sus tareas judiciales en un 50%, y el Presidente del CSM en un 75%.

#### **4.2.2. Designación y destitución de jueces en la década de 1990 - un período de depuración silenciosa**

El período comprendido entre 1990 y 2000 coincide con la proclamación de la independencia de la República de Croacia y la adopción de la llamada Constitución Navideña en 1990, el período de la guerra y el estado de emergencia, y la posguerra. Es también un período de gran inseguridad jurídica en el Poder Judicial dados los retrasos en la aprobación de las respectivas leyes sobre los tribunales y la fundación del Consejo Superior de la Magistratura como órgano competente para la designación de los jueces. Esta inseguridad jurídica y la diferente aplicación de disposiciones legales poco transparentes trajeron incertidumbre al estatus y produjeron éxodo de los jueces, quienes se dedicaron a las prácticas privadas de abogados o notarios públicos

---

<sup>94</sup> Comisión Europea, Informe de 2010 sobre los progresos realizados por Croacia (en inglés) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/hr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf) (consultado por última vez el 25 de octubre de 2014)

<sup>95</sup> BOE No. 57/2011

<sup>96</sup> Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) Novedades recientes en material de: la estrategia de reforma judicial/ la independencia, imparcialidad y profesionalidad del poder judicial / la eficacia del poder judicial y la protección de los derechos humanos (julio 2011) (en inglés) [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/Cepej/profiles/Croatia\\_July\\_2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/Cepej/profiles/Croatia_July_2011_en.pdf) (consultado por última vez el 25 de octubre de 2014)

o accedieron a la jubilación anticipada. Un gran número de jueces fueron destituidos de sus funciones por razones desconocidas, como consecuencia de la depuración en el Poder Judicial que en el largo plazo causó una selección negativa en esta rama del poder que, en realidad, garantiza el estado de derecho a los ciudadanos de la manera más directa.

En el período comprendido entre 1990 y 1994 los jueces fueron nombrados y destituidos por el Parlamento de la República de Croacia, y desde 1995 son nombrados y destituidos por el Consejo Superior de la Magistratura. En el período comprendido entre 1990 y 1996 un total de 1.263 jueces fueron designados y 559 jueces fueron destituidos de sus cargos. Teniendo en cuenta las designaciones, del total de 1.263 designaciones, en 1994 no ocurrió ninguna, mientras que en el año 1996 fue designado el mayor número de jueces (784 ó 62%). Asimismo, del número total de contrataciones anuales, la relación entre las nuevas designaciones y la reelección es casi igual (50% -50%). En cuanto a las destituciones, la mayoría de los jueces fueron destituidos en el primer período, hasta 1993 (65,85%), antes de la aprobación de la nueva Ley de Tribunales. Tomando en consideración de que hay un total de alrededor de 1.300 jueces en Croacia, eso significa que a finales de 1993, fueron destituidos alrededor del 30% de los jueces (368 jueces). Además, al analizar el número total de destituciones según motivo, es evidente que la mayor parte de las destituciones se produjo por traslado a otro cargo (210 ó 37.65%), luego por razones desconocidas (sin especificar) (172 ó 30,80%), seguido de apertura de práctica privada de abogacía o notaría pública (95 ó 17%), por jubilación (53 ó 9,5%) y la menor (29 ó 5,2%) a petición propia<sup>97</sup> (Židek, 2014a).

Además, se debe tomar en cuenta un conjunto de datos adicionales sobre la edad de los jueces, como un claro indicador de la depuración de jueces experimentados. Como destacó Uzelac, "según los datos estadísticos del Ministerio de Justicia, Administración y Autogobierno Local del 1 de marzo de 2000, a finales de 1999 de los 836 jueces de

---

<sup>97</sup> La dinámica de designaciones y destituciones de los jueces fue analizada después de recolectar los datos sobre las actas de designaciones y destituciones, publicadas en el Boletín Oficial de la República de Croacia y luego publicadas como capítulo en el libro Dubljević, M. (Ed.) (2014) *Procesuiranje ratnih zločina - jamstvo procesa suočavanja s prošlošću* [Procesamiento de crímenes de guerra- garantía del proceso de enfrentar el pasado], Documenta, Zagreb

los tribunales municipales, 565 jueces eran menores de 40 años (67% o más de las dos terceras partes) – de ellos 119 eran menores de 30, y 250 bajo la edad de 35 años" (Uzelac, 2002: 67). Esto también es confirmado por Bačić quien declaró en 1998 que "de acuerdo a las estimaciones, en los últimos 7 años alrededor de 700 personas dejaron la judicatura croata. La acumulación de casos pendientes irresueltos desde hace años es más de 1,2 millones de casos... A estos datos las autoridades reaccionaron de tal manera que, después de la conquista de los medios de comunicación, el saqueo de la economía y el empobrecimiento de la población, conquistaron los tribunales, transformando así el poder judicial en una figurilla en el escritorio del Presidente".<sup>98</sup>

#### **4.2.2.2. El caso de los presidentes del Tribunal Supremo**

En 1990, el primer presidente del Tribunal Supremo, Vjekoslav Vidović, ex disidente y jubilado<sup>99</sup>, fue reingresado en la carrera judicial y nombrado Presidente cuando tenía más de 70 años.<sup>100</sup> Tan sólo un año después, en los primeros meses de la guerra, Vidović fue destituido de su cargo con la explicación de que cumplía la condición legal para jubilación obligatoria – a pesar de que la misma la cumplía ya en el momento de su nombramiento.<sup>101</sup> Sin embargo, Uzelac establece que el límite de edad era una justificación formal y que la verdadera razón de la destitución del cargo de Presidente del Tribunal Supremo fue su "comportamiento demasiado independiente" debido a que "se negó a cooperar cuando las autoridades requerían que garantizara un *placet* judicial para los acuerdos secretos entre las partes del conflicto, relacionados con el intercambio de prisioneros de guerra, las personas capturadas en acciones militares, detenidos y acusados de delitos graves" (Uzelac, 2001: 7).

Vjekoslav Vidović fue reemplazado por Zlatko Crnić<sup>102</sup> quien pronto murió en un accidente de tránsito. Con la elección del tercer Presidente del Tribunal Supremo, según Uzelac, "la época de los presidentes de tribunales políticamente neutrales y

---

<sup>98</sup> V. Rajić, Suci na koljenima [Los jueces de rodillas], en *Tjednik*, 9 de enero 1998, citado en Bačić (1998:95, nota al pie de página no. 2)

<sup>99</sup> Vjekoslav Vidović es uno de los jueces que durante el alzamiento estudiantil en Croacia en 1971, la así llamada "Primavera croata", rechazó condenar a estudiantes en procesos políticos y por lo tanto fue relevado de su cargo

<sup>100</sup> Acta de nombramiento, 12 de diciembre de 1990 (BORC 54/90)

<sup>101</sup> Acta de destitución, 14 de febrero de 1992 (BORC 09/92)

<sup>102</sup> Acta de nombramiento, 29 de marzo de 1992 (BORC 19/92)

profesionales parecía haber terminado." El tercer Presidente de del Tribunal Supremo, Milán Vuković<sup>103</sup>, abogado sin experiencia previa como juez, era muy cercano al Presidente Tuđman. También era miembro del CSM. Sin embargo, bajo la presión política del gobierno y por sus inaceptables declaraciones públicas relacionadas con los crímenes de guerra de que los croatas no podían haber cometido crímenes de guerra porque eran víctimas de la agresión y llevaron una guerra justa, Vuković presentó su pedido de relevo (Uzelac, 2001: 26). El 18 de mayo de 1995, fue nombrado el nuevo Presidente del Tribunal Supremo, Krunislav Olujić<sup>104</sup>, también muy cercano al gobierno, mientras Vuković fue nombrado magistrado del Tribunal Constitucional. Sin embargo, Olujić pronto se mostró desobediente y en noviembre de 1996, el mismo Gobierno (que lo nombró) presentó un procedimiento disciplinario contra él ante el CSM, lo suspendió el mismo mes y en enero de 1997 el CSM lo relevó formalmente. La decisión fue confirmada por la Cámara Alta del Parlamento en febrero de 1997 y Milan Vuković fue reelecto Presidente del Tribunal Supremo. Sin embargo, Olujić presentó una demanda constitucional y en abril de 1998 se anuló la decisión del CSM. Así, por más de medio año (de abril hasta noviembre de 1998), la República de Croacia tuvo dos presidentes del Tribunal Supremo en el mismo tiempo. El procedimiento ante el CSM se repitió y Olujić fue relevado de nuevo de su cargo en octubre de 1998 y se confirmó la decisión de la Cámara Alta en noviembre de 1998.

Este caso apuntó a algunos problemas relacionados con la independencia judicial durante la década de 1990, como por ejemplo, como Krapac subrayó, la circunstancia de que "el Gobierno puede relevar sin demora no sólo a cualquier juez o fiscal del estado, sino al Presidente del Tribunal Supremo de la República de Croacia, el jefe del poder judicial en el país. También tiene graves implicaciones constitucionales y legales porque pone en duda la validez del Artículo 4 de la Constitución que establece el principio de la separación de poderes..." (Krapac, 1997, p. 107).

---

<sup>103</sup> Acta de nombramiento del 30 de noviembre de 1992 (BORC 82/92)

<sup>104</sup> Acta de nombramiento del 18 de mayo de 1995 (BORC 49/95)

### 4.2.3. Salas Especiales de Crímenes de Guerra

Las Salas Especiales de Crímenes de Guerra se crearon en 2003 en los Tribunales del Condado de Zagreb, Osijek, Rijeka y Split. Cabe destacar que los mismos jueces que tratan los casos de crímenes de guerra, también tratan otros casos penales regulares en sus respectivos tribunales. Ésta es probablemente una de las causas por las cuales los juicios por crímenes de guerra son tan prolongados. En el período a partir de 2000, la duración media del procedimiento desde el dictamen del auto de procesamiento hasta el veredicto final es de 8 años y 7 meses, mientras que la duración media de la comisión del delito hasta el veredicto final es de 15 años y 6 meses (Židek, 2014b: 151).

Al consultar los sitios web de los cuatro tribunales de condado, hemos sacado los nombres de los jueces miembros de las Salas Especiales de Crímenes de Guerra (SECG), y seguimos su trayectoria a partir del 1990 hasta hoy mediante el análisis de sus nombramientos, tomando nota de su primer nombramiento para el cargo judicial, como también si fueron jueces en los tribunales militares que operaban desde 1991 hasta 1996. El análisis ha mostrado que el 63,6% de los jueces de las SECG fueron nombrados para su primer cargo judicial entre 1990 y 1996, y el 12,7% entre 1996 y 2000, lo que significa que el 76,3% los jueces designados por primera vez para cargo judicial en la década de 1990 componen la plantilla actual judicial de las salas especiales de crímenes de guerra. Además, el 14,5% de la plantilla actual de las salas especiales de crímenes de guerra fueron jueces en los tribunales militares.

SECG	Jueces	1 <sup>er</sup> nombramiento hasta 1996	1 <sup>er</sup> nombramiento 1996-2000	1 <sup>er</sup> nombramiento 2000-	Datos no disponibles	Jueces en tribunales militares durante la guerra
ZAGREB	19	17	1	0	1	3
RIJEKA	9	7	1	1	0	1
OSIJEK	14	7	3	2	2	2
SPLIT	13	4	2	7	0	2
TOTAL	55	35	7	10	3	8
%		63,60%	12,70%	18,20%	5,50%	14,50%

Tabla 4.1. Análisis de la plantilla de jueces en las Salas Especiales de Crímenes de Guerra

#### **4.2.3.1. Declaraciones públicas de jueces que tratan casos de crímenes de guerra**

Con el fin de detectar la situación real en las salas de juicios, a continuación se analizan las declaraciones de los jueces en tribunales y a los medios de comunicación a partir de 2000 en adelante, con un énfasis especial en los juicios contra miembros del ejército croata, ya que en la década de 1990 había muy pocos y excepcionales casos de juicios contra los militares croatas y ante los tribunales croatas fueron juzgados casi exclusivamente miembros de las fuerzas serbias (Stojanović, 2014). También, ya que consideramos que la transición democrática comenzó en el año 2000, especialmente en el Poder Judicial, como hemos observado en el análisis de la designación de jueces, en la década de 1990 no era extraño encontrar las explicaciones para la absolución de miembros del Ejército Croata como las siguientes: "Los asesinos del esposo de M. Šeatović eran miembros del Ejército Croata, con los uniformes del Ejército Croata puestos, usaron las armas que son propiedad del Ejército Croata, pero cometieron el homicidio fuera de su horario de trabajo" (Pusić, 2014, p. 26). Por lo tanto, el análisis se ha limitado a una revisión de las declaraciones dadas por los jueces a partir de 2000.

En el primer juicio contra ocho miembros de la policía militar croata acusados de torturar y asesinar a prisioneros serbios en la Prisión Militar de Lora cerca de Split en 1992, el juez Slavko Lozina inició una audiencia con felicitaciones a la Selección Nacional de Fútbol, permitió los aplausos para los acusados, y también descalificó a una de las víctimas que prestó testimonio afirmando que "si hubiera sido torturado tanto como él afirma, ni siquiera Rambo lo habría sobrevivido."<sup>105</sup> En la primera instancia absolvió a los acusados.<sup>106</sup> Cuando el Tribunal Supremo croata anuló la absolución y ordenó que se celebrara un nuevo juicio, en agosto de 2004 el juez Lozina afirmó que "la decisión del Tribunal Supremo fue mayormente influenciada por la Ministra de Justicia, Vesna Škare Ožbolt, la OSCE, el Ministerio de Relaciones

---

<sup>105</sup> *Jutarnji list*, 2 de marzo de 2009, Slavko Lozina: karijera obilježena skandalima [Slavko Lozina: una carrera marcada por escándalos], <http://www.jutarnji.hr/slavko-lozina--karijera-obiljezana-skandalima/196680/> (consultado por última vez el 2 de noviembre de 2014)

<sup>106</sup> El veredicto del Tribunal del Condado de Split No. K-30/02 del 19 de noviembre de 2002, [http://www.centar-za-mir.hr/uploads/2AI2d\\_1.pdf](http://www.centar-za-mir.hr/uploads/2AI2d_1.pdf) (consultado por última vez el 2 de noviembre de 2014)



Exteriores y el Departamento de Estado estadounidense".<sup>107</sup> Este controvertido juez sigue trabajando y sigue dando declaraciones inapropiadas en la sala del tribunal.<sup>108</sup>

En 2003 el Tribunal del Condado de Gospić condenó al retornado serbio Svetozar Karan a 13 años de prisión. En la explicación de la sentencia el juez Branko Milanović destacó que "el acusado y sus antepasados han sido una carga (para Croacia) durante los últimos 80 años" y que "él y otros serbios estaban cometiendo genocidio contra los croatas, no sólo en esta guerra, sino que estaban cometiendo genocidio contra los croatas durante los últimos 500 años desde la llegada de los turcos,"<sup>109</sup> cuando habían venido junto con los turcos a destruir a los croatas."<sup>110</sup> El 29 de enero de 2004, el Tribunal Supremo de la República de Croacia aceptó el recurso de apelación interpuesto por Karan, anuló el veredicto de primera instancia y devolvió el caso al tribunal de primera instancia para la repetición del juicio ante un nuevo órgano colegiado. En el nuevo juicio fue condenado a 7 años de prisión, y la sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo. Pero el juez no sufrió ninguna consecuencia inmediata. Fue relevado de su cargo recién en julio de 2009 debido a un gran número de sentencias dictadas por él que posteriormente fueron anuladas por el Tribunal Supremo.<sup>111</sup> Por otro lado, Svetozar Karan presentó una demanda contra la República de Croacia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que finalmente terminó con un acuerdo de solución amistosa.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> *Noticias de la Radiotelevisión Croata en inglés*, 19 de agosto de 2004, Judge Lozina: Minister Skare Ozbolt and International Community Have Influenced the Decision of the Supreme Court, <http://www.hrt.hr/arhiv/2004/08/20/ENG.html> (consultado por última vez el 2 de noviembre de 2014)

<sup>108</sup> Al juez Lozina no se le asignó otro juicio por crímenes de guerra, pero siguió trabajando en materias penales en el Tribunal del Condado de Split

<sup>109</sup> Se refiere al Imperio Otomano

<sup>110</sup> El veredicto del Tribunal del Condado de Gospić No. K-4/03-185 del 30 de julio 2003 <http://www.centar-za-mir.hr/en/ps/zlocin-u-korenici-i-frkasicu-opt-svetozar-karan/>

<sup>111</sup> *Jutarnji list*, 24 de septiembre de 2009 "Branko Milanović od danas više nije sudac"["A partir de hoy Branko Milanović ya no es juez"], <http://www.jutarnji.hr/branko-milanovic-od-danas-vise-nije-sudac/312796/> (consultado por última vez el 2 de noviembre de 2014)

<sup>112</sup> Karan presentó la demanda basándose en el Artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de que las razones por la extensión de su detención por los tribunales croatas han sido irrelevantes e insuficientes. El Gobierno Croata pagó al demandante 5,000 euros, liquidando íntegra y definitivamente toda la reclamación. Demanda no. 21139/05 de Svetozar Karan contra Croacia (en croata) <http://sljeme.usud.hr/usud/prakESen.nsf/Praksa/388C1DBDE9734014C1257AE10046CF8A?OpenDocument> (consultado por última vez el 2 de noviembre de 2014)

En 2008, en el caso de los crímenes cometidos durante la operación militar "Medak 93", en contra de los generales del ejército croata Mirko Norac y Rahim Ademi, en la explicación de la sentencia de primera instancia para Mirko Norac, la Sala de Crímenes de Guerra del Tribunal del Condado de Zagreb presidida por el juez Marin Mrčela tomó en consideración la joven edad del acusado (un poco menos de 26), como circunstancia atenuante ya que "en el momento de cometer los delitos el acusado era muy joven, poco menos de 26. A pesar de que tenía dos años de experiencia en la guerra y los méritos indiscutibles en operaciones militares, su juventud y su obvia falta de experiencia en una atmósfera de plena euforia patriótica contribuyeron a su indiferencia a consecuencias potencialmente prohibidas, lo que causó que no lograra usar su autoridad de mando para prevenir y sancionar las acciones ilegales."<sup>113</sup> Por lo tanto, a pesar del hecho de que ya tenía dos años de experiencia de la guerra y era un oficial al mando de su brigada, se le consideró demasiado joven y llevado por el afán del patriotismo, lo que se tomó como circunstancia atenuante en el momento de decidir sobre la duración de la pena. El Tribunal también señala que "[el acusado] no había podido expresar la piedad por los muertos o condolencias por aquellos que perdieron a sus seres queridos en la operación militar. Pero, hay que tener en cuenta de que el acusado estaba negando su culpabilidad por lo que considera que él no es responsable de los asesinatos durante la operación que estaba dentro su zona de responsabilidad".<sup>114</sup> En noviembre de 2009 el Tribunal Supremo aceptó parcialmente el recurso interpuesto por la parte demandada, Mirko Norac, y modificó la sentencia de primera instancia reduciendo la sentencia de 7 a 6 años sobre la base de una sentencia de prisión conjunta explicando que "las circunstancias de la alta exposición del acusado a acciones bélicas con en el objetivo legítimo de defender el país de una guerra de agresión y las consecuencias de tal exposición, según todas las investigaciones, afecta a la psique y el poder de razonamiento de una persona, así como la circunstancia de que el acusado no es

---

<sup>113</sup> Documenta - Monitoreo de juicios por crímenes de guerra- El crimen cometido en Medak (en croata)

<http://www.documenta.hr/en/crime-in-medak-pocket.html> (consultado por última vez el 2 de noviembre de 2014)

<sup>114</sup> El veredicto de la Sala de Crímenes de Guerra del Tribunal del Condado de Zagreb no. K-rz-1/06 del 30 de mayo de 2008 (en croata)

[http://www.centar-za-mir.hr/uploads/PRESUDA\\_Ademi\\_i\\_Norac.pdf](http://www.centar-za-mir.hr/uploads/PRESUDA_Ademi_i_Norac.pdf) (consultado por última vez el 2 de noviembre de 2014)

realmente capaz de repetir el delito por razones objetivas.”<sup>115</sup> El Tribunal Supremo redujo la pena debido al hecho de que el acusado participó en la Guerra Patria como soldado croata, cosa que se considera como circunstancia atenuante, así como el hecho de que la guerra terminó, por lo que no hay ninguna posibilidad objetiva de repetir el delito. También, los crímenes se explican o justifican como actos de locura temporal debido a la exposición a la agresión y la violencia “según todas las investigaciones científicas disponibles”.

Incluso cuando hubo algunos comentarios supuestamente subjetivos, están de nuevo relacionados con la conciencia colectiva del honor del Ejército Croata. Por ejemplo, en 2012 en el juicio contra el soldado croata Željko Gojak quien brutalmente asesinó a una familia serbia en su casa, el juez Turudić de la Sala de Crímenes de Guerra del Tribunal del Condado de Zagreb declaró: "Su comportamiento no ha sido digno de un soldado o policía croata. Usted puede haber empañado la reputación del Ejército y del Estado",<sup>116</sup> dijo Turudić. Es decir, en lugar de individualizar el crimen, su delito es considerado una mancha en la reputación de los militares y el país.

Tan sólo en el año 2014, después de que Croacia ya se convirtió en miembro de la Unión Europea, se han encontrado las siguientes declaraciones:

En junio de 2014, el presidente del órgano colegiado de la Sala de Crímenes de Guerra de Zagreb Ivan Turudić, al dar el veredicto sobre el caso contra Velibor Šolaja, ex miembro de la IX Brigada del Ejército Croata acusado de matar a una anciana en septiembre de 1993 durante la operación militar "Medak '93", declaró: "Contra las expectativas de las organizaciones no gubernamentales independientes, los tribunales croatas deben otorgar veredictos de acuerdo con la ley, y ya que no hemos

---

<sup>115</sup> Decisión del Tribunal Supremo de la República de Croacia no. KŽ 1008/08-13, del 18 de noviembre de 2009 (en croata)  
[http://www.centar-za-mir.hr/uploads/VSRH\\_I\\_Kz\\_1008\\_08\\_13\\_Adami\\_Norac.pdf](http://www.centar-za-mir.hr/uploads/VSRH_I_Kz_1008_08_13_Adami_Norac.pdf) (consultado por última vez el 2 de noviembre de 2014)

<sup>116</sup> Slavica Lukić, *Jutarnji list*, 28 de febrero 2012, „Turudić presudio u 'karlovačkom slučaju Zec': Devet godina za Željka Gojaka zbog ubojstva srpske obitelji” [El veredicto de Turudić en el caso de “la familia Zec de Karlovac”: nueve años de prisión para Željko Gojak por el asesinato de la familia serbia]  
<http://www.jutarnji.hr/ivan-turudic-presudio--karlovacki-slucaj-zec---devet-godina-za-zeljka-gojaka---ukaljali-ste-ugled-vojske-i-drzave-/1009939/> (consultado por última vez el 28 de octubre de 2014)

encontrado pruebas suficientes contra Velibor Šolaja, no ha sido declarado culpable del crimen de guerra cometido en Lički Čitluk en 1993".<sup>117</sup>

El 6 de junio 2014 la Sala de Crímenes de Guerra del Tribunal del Condado de Zagreb en la causa contra los miembros de la unidad de las Fuerzas Especiales del Ejército Croata por los crímenes cometidos contra civiles serbios en la aldea de Grubori absolvió a los acusados de todas las acusaciones. "Un terrible crimen se cometió y no hay ninguna justificación para ello. La reputación del Estado croata y la reputación de todos nosotros está empañada, y por el capricho de un individuo se empañó el renombre de una tropa de élite, que durante la guerra tenía una reputación impecable y ahora ha sido reducida al mismo nivel de las bandas de voluntarios serbios que saquearon este país"<sup>118</sup> – declaró el juez Majerović en su explicación de la sentencia. Por lo tanto, el mensaje implícito es que los miembros del ejército croata son soldados honorables, que no se pueden comparar con el salvajismo de las tropas paramilitares serbias quienes (también) cometieron crímenes terribles contra civiles croatas. Es decir, la igualdad ante la ley de los "nuestros" y los "suyos" no es la misma.

Finalmente, citaremos la afirmación del Presidente del mayor tribunal de segunda instancia, el Tribunal del Condado de Zagreb, Ivan Turudić en una entrevista concedida al programa de la Televisión Croata *Nedjeljom u 2* cuando se le preguntó sobre sus relaciones con la Unión Democrática Croata (HDZ), el partido más poderoso de la década de 1990: "se lo debo a HDZ tanto como cualquier otro juez en Croacia. Quiero decir, seamos realistas, desde 1990, 1991 hasta 1995 no había Consejo Superior de la Magistratura. Así que no había un órgano competente, sino que los jueces eran nombrados por el Parlamento, sin excepción... La HDZ era el partido más grande, tenían la mayoría en el Parlamento, corríjame si me equivoco, y yo no podría haberme convertido en juez como mis colegas del Tribunal Supremo, o del Tribunal

---

<sup>117</sup> Ana Raić Knežević, *Novi list*, 17 de junio 2014, Turudić: „Mi sudimo po zakonu i zato Šolaja nije kriv” [Turudić: „Estamos dando veredictos de acuerdo con la ley, por ende Šolaja no es culpable”] <http://www.novolist.hr/Vijesti/Crna-kronika/Turudic-Mi-sudimo-po-zakonu-i-zato-Solaja-nije-kriv?articlesrclink=related> (consultado por última vez el 28 de octubre de 2014)

<sup>118</sup> Vilim Cvok, *24 sata*, 6 de junio de 2014, “Presuda za Grubore: Krajina i Drljo nisu krivi za ubojstva” [„Veredicto para Grubori: Krajina y Drljo no son culpable por los asesinatos”] <http://www.24sata.hr/crna-kronika-news/ceka-se-presuda-za-grubore-nakon-cak-25-godine-suenja-370092> (consultado por última vez el 28 de octubre de 2014)

del Condado sin la aprobación de la HDZ... Desde 1995 hasta 2000 el partido no era tan fuerte, pero también tenía la palabra decisiva."<sup>119</sup>

#### **4.2.4. Conclusiones**

En esta sección se ha analizado el desarrollo del poder judicial desde la independencia de Croacia en 1990 en adelante. La década de 1990 coincidió con la proclamación de la independencia de la República de Croacia, el estallido de la guerra y la inmediata posguerra. A principios de 1990, desde la adopción de la Constitución hasta finales de 1993 cuando se aprobó la Ley de tribunales y la Ley del Consejo Superior de la Magistratura (CSM) fuimos testigos de la así llamada "temporalidad permanente", la inseguridad jurídica, y los jueces en ese período fueron "la especie menos protegida y más vulnerable de la profesión legal" (Uzelac: 2001, 10). En ese período, de acuerdo a la antigua Ley de tribunales ordinarios los períodos de ocho años de cargos de algunos jueces vencieron, mientras que no existían las disposiciones precisas sobre el nombramiento de los jueces. Todo ello causó el llamado "vacío" o "posición extraconstitucional" de los jueces, y la práctica demostró que "algunos jueces -cuyo período finalizó- continuaron desempeñando sus funciones, algunos recibieron decretos formales sobre su destitución, y algunos sólo fueron llamados para vaciar sus oficinas "debido a la nueva situación" (Dika: 2008, 13).

De acuerdo con los datos obtenidos a partir del análisis de las designaciones y destituciones publicadas, en el mismo período hasta la adopción de la Ley de Tribunales (de 1990 a 1993) la mayoría de los jueces fueron destituidos (alrededor del 66%), y aproximadamente la mitad del número total de jueces destituidos entre 1990 y 1996 abandonaron su cargo hasta finales de 1992. En el período desde 1990 hasta 1996 el 37% de los jueces fueron trasladados a otro cargo, mientras que el 63% restante se fueron, sea por su propia voluntad, o fueron despedidos por razones desconocidas. El número de despidos por razones desconocidas es muy significativo (30%), mientras que también un número significativo abrió sus prácticas privadas

---

<sup>119</sup> "Nedjeljom u 2"/"Los domingos a las 2"- 19 de enero 2014 <http://www.hrt.hr/enz/nedjeljom-u-dva/232533/> Minuto 18:05 (consultado por última vez el 28 de octubre de 2014)

(17%) o se jubilaron (9,5%). Se supone que este llamado éxodo de los jueces a las prácticas privadas de abogado (o de notario público) era la solución de profesionales judiciales de calidad ante la inseguridad y la incertidumbre de la profesión hasta el establecimiento del CSM. La jubilación de los jueces de mayor edad podría añadirse a la misma categoría. Desde luego, el dato más llamativo es la gran proporción de destituciones por razones desconocidas (30%), una prueba evidente de la depuración en el poder judicial croata en la primera mitad de 1990. Sólo podemos adivinar cuántos jueces despedidos por razones desconocidas fueron despedidos sobre la base de su origen étnico.<sup>120</sup>

Además, el hecho de que a finales de 1999 de los 836 jueces de los tribunales municipales había 565 jueces menores de 40 es un claro indicador de que ocurrió una depuración evidente entre la vieja generación de los jueces.

Esta depuración evidente en el poder judicial de Croacia a favor del personal leal y nuevo sin criterios precisos y profesional seguramente repercutió en la calidad y el funcionamiento a largo plazo del sistema judicial en la República de Croacia, lo que posteriormente se reflejó en la calidad de decisiones judiciales, la duración de los procedimientos y la acumulación de asuntos pendientes. Uno de los hechos que lo confirman es que "una amplia gama de los jueces (leales) nombrados en los primeros tres años después de la aprobación de la Constitución de 1990 no fueron reelectos" (Dika, 2008: 60).

A pesar de que el Consejo Superior de la Magistratura se formó y comenzó a trabajar en 1995, siguió siendo un cuerpo hermético al servicio del partido gobernante HDZ. Recién en 2000, con la reforma de la Constitución y la reforma posterior de la Ley de Tribunales y la Ley del CSM las competencias del Consejo fueron limitadas y sometidas a alguna forma de control.

---

<sup>120</sup> Uzelac destaca que "de acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Justicia no publicadas y hasta ahora no accesibles al público de mayo de 1999, el 93,6% de los jueces en la República de Croacia (incluida Eslavonia Oriental que en aquel entonces estaba bajo protectorado internacional con las garantías controladas de participación étnica proporcional) se declaraban miembros de la etnia croata, 3,1% de la etnia serbia, y 3,3% de otras etnias". (Uzelac; 2001, 15)

Después de 2000 las reformas comenzaron a un ritmo lento con una mejora gradual de disposiciones relacionadas con el nombramiento de los jueces. Los puntos clave fueron la reforma de la Constitución y las nuevas leyes de Tribunales y del CSM en 2010 que establecieron unas nuevas reglas más transparentes que garantizan la independencia judicial. Por último, el establecimiento de la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales del 1 de enero 2013 como un requisito exclusivo para convertirse en juez en Croacia, así como criterios transparentes y objetivos para la evaluación, crean una base sólida para que las nuevas generaciones de jueces sean nombradas en base a sus capacidades. Sin embargo, recién a partir del 1 de enero de 2013 los criterios para el nombramiento pueden considerarse completamente transparentes y objetivos.

La reforma más importante del poder judicial fue llevada a cabo desde 2005 en el marco del Capítulo 23 del proceso de negociación para la adhesión a la Unión Europea. Este fue el último capítulo de negociación en cerrarse, indicando claramente que este sector es problemático. Si tenemos en cuenta de que recién en 2013 se estableció un procedimiento de nombramiento transparente y objetivo y que la mayoría de los jueces que ahora están en los tribunales superiores y en el Tribunal Supremo fueron designados para el cargo judicial en la década de 1990, este hecho seguramente influye en la calidad de la justicia en general, y especialmente en los juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales. Por eso podemos concluir que la rama del poder que aplica directamente el estado de derecho todavía está en las manos de los jueces designados en el período no democrático. Sólo se puede proyectar que un largo período de tiempo pasará hasta que ocurra el cambio generacional. Por supuesto, ya en el presente existen ejemplos positivos.

A pesar de estas reformas institucionales que en el largo plazo garantizarán un poder judicial más independiente y eficiente, las consecuencias de los nombramientos no transparentes de cuadros leales en la década de 1990 siguen siendo evidentes. Esto es especialmente visible en el caso de los juicios por crímenes de guerra después de que Croacia se unió a la Unión Europea. Las declaraciones de algunos jueces y sus explicaciones de los veredictos demuestran que la judicatura croata todavía no se puede considerar transparente, objetiva e imparcial, es decir, que todavía no se puede

hablar del estado de derecho *de facto*, aunque sí ya está establecido el estado de derecho *de iure*.



### **4.3. Las fuerzas armadas en Croacia**

En esta sección se analiza el papel de las fuerzas armadas en Croacia, su creación y sus reformas posteriores necesarias para la adhesión a la OTAN. Aquí se analiza también la evolución del papel de las fuerzas armadas en la sociedad desde su creación en 1990. Asimismo se examinan sus relaciones con el Estado y las élites políticas desde la independencia de Croacia y con otros actores nacionales de la justicia transicional. Finalmente, se llega a la conclusión de que el ejército croata se puede considerar una institución de movimiento rápido, ya que en los últimos quince años pasó por reformas significativas y se unió a la Alianza OTAN.

#### **4.3.1. La creación del Ejército Croata**

En 1990 en Croacia se organizaron las primeras elecciones libres y democráticas. El partido Unión Democrática Croata (*HDZ* en croata) dirigido por Franjo Tuđman ganó las elecciones con mayoría absoluta en el Parlamento que permitieron al partido y al presidente ganar control indiscutido y gobernar el país con mano firme. El Presidente Franjo Tuđman tenía muy amplias competencias otorgadas por la ley, que se expandieron aún más cuando estalló la guerra por varios decretos presidenciales de estado de emergencia. La guerra le dio a la HDZ y a Tuđman la oportunidad de gobernar el país y controlar aún más las fuerzas armadas ya que, según la Constitución, el Presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Por lo tanto según Lukić (2008: 190) el régimen cívico-militar en Croacia en la década de 1990 no era liberal, sino autoritario, o, como sostiene Domjančić, era más bien un modelo de penetración de control de las fuerzas armadas con la supervisión personalizada, "mediante la creación de un liderazgo militar personalmente leal al Presidente o al principal partido político " (2012: 58).

Dado que Tuđman mismo era un ex general del Ejército Popular Yugoslavo, introdujo un modelo similar de control en la nueva estructura del Ejército Croata, ya que él ejercía control sobre el Estado, el partido y el ejército. Esto fue posible porque contaba

con triple legitimidad: "una legitimidad carismática, en calidad del fundador del Estado croata y el creador del Ejército; una legitimidad política, en calidad del creador de la HDZ; y una legitimidad constitucional, siendo el Presidente de Croacia" (Lukić, 2008: 191)

En consecuencia, en el período de la década de 1990 no se puede hablar de un control democrático sobre las fuerzas armadas, especialmente teniendo en cuenta las circunstancias especiales de los acontecimientos bélicos. En 1990 y 1991 Croacia comenzó a reclutar a sus primeras unidades militares principalmente de las filas del partido HDZ, mientras que en abril de 1991 se estableció la Guardia Nacional Croata (ZNG- *Zbor narodne garde* en croata), formalmente dentro del Ministerio del Interior pero bajo el mando del Ministerio de Defensa.<sup>121</sup> Este fue el precursor del Ejército Croata, que se fundó oficialmente en noviembre de 1991, a toda prisa y en paralelo a los acontecimientos de la guerra inminente en el país, hecho que influyó fuertemente en la composición inicial de las Fuerzas Armadas de Croacia.

Según Lukić (2008) el cuerpo de oficiales del ejército croata fue establecido en 1990 y 1991 a partir de cuatro fuentes diferentes:

1. Los miembros de la diáspora - croatas que hicieron el servicio militar de otros países, que tenían experiencia en combate y entrenamiento militar, y participaron en la creación del Ejército Croata de manera significativa
2. Los oficiales de Ejército Popular Yugoslavo (JNA- *Jugoslavenska narodna armija* en croata) que desertaron del ejército federal y se unieron al ejército croata en 1991 y aportaron a su organización. Eran en su mayoría croatas con gran experiencia y conocimiento del funcionamiento del JNA. Al principio eran en su mayoría miembros de alto mando. El segundo Ministro de Defensa fue el exgeneral del JNA Martin Špegelj quien estaba muy a favor de atacar los cuarteles del JNA en 1991, razón por la cual fue relevado y reemplazado por Gojko Šušak, procedente de la diáspora, lo que determinará firmemente una mayor politización de las Fuerzas Armadas, un control

---

<sup>121</sup> Ley de enmiendas a la Ley de asuntos interiores, BORC 19/1991 del 22 de abril de 1991 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991\\_04\\_19\\_598.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991_04_19_598.html) (consultado por última vez el 19 de abril de 2015)

estricto y una preferencia por los oficiales procedentes de la diáspora y la marginación progresiva de los antiguos oficiales del JNA que no eran miembros de la HDZ.

Esto también se explica por el hecho de que los miembros de la diáspora tenían conexiones en el Oeste y podían obtener armas para Croacia circunvalando el embargo impuesto por la ONU desde septiembre de 1991.<sup>122</sup>

3. Los miembros de la Defensa Territorial (TO- *Teritorijalna obrana*). Durante la época yugoslava el Ejército Popular Yugoslavo fue organizado como sistema de unidades de la Defensa Territorial en respuesta a la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968 (Biserko, 2012:60). Por lo tanto cada república federal tenía su propia fuerza de defensa territorial.

4. Los militantes de la HDZ con formación militar mínima que recibieron entrenamiento militar en paralelo con la participación en la guerra. Eran a la vez líderes políticos y militares.

Según los datos dados por el Presidente Tuđman, en 1996 el 28% de los oficiales del Ejército Croata eran los antiguos miembros del JNA, y el 72% restante se habían entrenado para una carrera militar durante la guerra serbo-croata (Lukić, 2008). En un análisis llevado a cabo por Mahečić (2003) en 2002 un 67,86% de todos los generales/almirantes de las fuerzas armadas croatas eran antiguos oficiales del Ejército Popular Yugoslavo, y un 32,14% eran antiguos civiles, mientras que un 56,01% de todos los oficiales superiores eran ex miembros del JNA y 43,99% eran antiguos civiles.

En cuanto a los soldados rasos, cuando la guerra estalló, se decretó la movilización general. Como el servicio militar era obligatorio en Yugoslavia para todos los hombres mayores de edad, la mayoría de los participantes tenían una formación militar previa antes de ir a la guerra y eran soldados de la reserva del Ejército Popular Yugoslavo. Esto permitió una movilización rápida y la formación de las fuerzas armadas nacionales croatas. Según Mahečić (2003), todos los que querían contribuir a la defensa del país eran bienvenidos, así que no había criterios claros para la admisión

---

<sup>122</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU No. 713 (1991) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/49/IMG/NR059649.pdf?OpenElement> (consultado por última vez el 19 de abril de 2015)

del personal. Según una encuesta llevada a cabo en una muestra de 8813 miembros de la Asociación de Veteranos de la Guerra Patria Croata en 1996/1997 por Žunec, Tatalović y Kulenović (1999) el 91,2% de los veteranos de guerra tenían entrenamiento militar básico previo a la guerra (88,5% fueron entrenados como reclutas en el Ejército Popular Yugoslavo (JNA) y el 2,7% en el Ejército Croata durante la guerra). Así que se trataba de civiles que se unieron al ejército en la defensa del país (272.782 personas se unieron a la defensa antes del reconocimiento internacional de Croacia en enero de 1992).<sup>123</sup>

#### **4.3.2. El Ejército Croata en la década de 1990**

Debido a la mayoría absoluta en el Parlamento y la posterior legitimidad por la victoria en la guerra, el entonces Presidente Tuđman decidía sobre el destino de Croacia entre 1991 y 1999. El control personal, de partido y la politización de las fuerzas armadas fue evidente en la falta de transparencia en las políticas de seguridad y presupuestos militares durante el gobierno de Tuđman. De acuerdo con las competencias previstas por la Constitución y la Ley de Defensa<sup>124</sup> el Presidente era el Comandante en Jefe, pero también tenía la responsabilidad exclusiva para el establecimiento de los planes de desarrollo de las fuerzas armadas en lo material y personal. El Presidente y el Ministro de Defensa (Gojko Šušak) eran personalmente responsables para el relevo y ascenso de los oficiales. No había control parlamentario o supervisión sobre las actividades de las Fuerzas Armadas, tanto que en el período durante el gobierno de Tuđman no había documentos públicos sobre las Fuerzas Armadas y las políticas de defensa, y el presupuesto militar se mantuvo en secreto (Vukadinović y Čehulić, 2001).

Junto con el Presidente Tuđman, el Ministro de Defensa Gojko Šušak (1991-1998) ejercieron un control rígido sobre el Ejército Croata. Uno de sus principales méritos, a excepción de la creación del Ejército, es la compra ilegal de armas para Croacia. Él

---

<sup>123</sup> Franičević, M. *Vjesnik*, 15 de septiembre 2005, "Ratovalo 489.407 branitelja" [489.407 defensores estuvieron en guerra], citado por Begić N., Sanader M. y Žunec O. (2007:18)

<sup>124</sup> Ley de defensa, 20 de septiembre de 1991, Boletín Oficial de la República de Croacia No. 49/1991 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991\\_09\\_49\\_1230.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991_09_49_1230.html) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

era también el encargado de las "cadenas paralelas de mando en las tropas del Ejército Croata enviadas a Bosnia y Herzegovina sin una orden escrita por Franjo Tuđman o el Parlamento" y tenía unas 16 unidades bajo su control directo (Lukić, 2008: 198).

En 1994 Croacia recibió la ayuda no oficial de los Estados Unidos para modernizar su ejército. La compañía de los ex miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos - *Military Professional Resources Inc.* (MPRI) - llevó a cabo una serie de cursos para oficiales del ejército croata y elaboró estrategias de su modernización. Esto fue también crucial para el éxito de las operaciones militares "Relámpago" y "Tormenta" en 1995 que pusieron fin a la guerra en Croacia.

En 1997 Croacia presentó la solicitud para la adhesión a la Asociación para la Paz (APP) de la OTAN, pero fue rechazada por las relaciones cívico-militares antidemocráticas y también por no cumplir con otros criterios políticos, tal y como la cooperación con el TPIY de conformidad con el Acuerdo de Dayton, el regreso de los refugiados y una mayor democratización del país (Lozančić y Burđelez, 1998).

Después de la muerte del ministro Šušak en 1998 y de Franjo Tuđman en 1999 empezó a aflojar el control sobre las Fuerzas Armadas, pero también en el año 2000 la HDZ perdió las elecciones, lo que llevó a la reforma de las relaciones cívico- militares.

#### **4.3.3. Las relaciones cívico-militares desde 2000**

En 2000 la coalición de centroizquierda ganó las elecciones y Stipe Mesić fue elegido presidente. Esto también marcó un giro del gobierno hacia la democracia liberal y la integración euroatlántica. La política de condicionalidad en el proceso de adhesión a la OTAN fue utilizada como una herramienta para la democratización del país (Domjančić, 2012: 70). La integración de Croacia en la UE y la OTAN también implicaba la cooperación con el TPIY y la extradición de oficiales de las Fuerzas Armadas de Croacia al Tribunal, cosa que causó revuelo en las filas militares.

Tal fue el caso de la carta abierta de doce generales del ejército<sup>125</sup> (siete en el servicio militar activo) del 28 de septiembre de 2000 en contra de la "criminalización de la Guerra Patria" y de empañar la reputación del Ejército Croata en general. La reacción del Presidente Mesić fue rápida y oportuna. Como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de inmediato retiró a los siete generales en servicio activo y declaró que las Fuerzas Armadas deben ser despolitizadas.<sup>126</sup> Los generales retirados también se unieron a las protestas masivas en Split, en febrero de 2001, cuando se emitió el acta de acusación del TPIY contra el general Mirko Norac, que reunieron a alrededor de 200.000 personas, en su mayoría veteranos de guerra (ver más en el siguiente apartado dedicado a los veteranos de guerra).

Dado que el Presidente Mesić tomó una decisión rápida, sin consultar previamente con el entonces Ministro de Defensa Jozo Radoš del Partido Croata Social Liberal (HSL), cuyo candidato perdió las elecciones presidenciales a Mesić, esto sólo profundizó la ruptura entre los partidos de la coalición. Por lo tanto, las relaciones entre el Presidente y el Ministro de Defensa estaban tensas. Además, el personal del Ministerio de Defensa leal a la HDZ fue tan sólo reemplazado por el personal leal al HSL. Este proceso de repolitización y la lucha contra los miembros del ejército leales a la HDZ marcaron el período de 2000 a 2003.

Sin embargo, el período fue clave para el inicio de la reforma de las relaciones cívico-militares. Croacia formalizó sus ambiciones para entrar en la OTAN en 2000. Después de las elecciones el primer ministro Račan visitó la OTAN y recibió la oferta de una serie de actividades de la Asociación para la Paz, especialmente seleccionadas para Croacia. Pronto el Secretario General de la OTAN visitó Zagreb y Croacia se convirtió en miembro de la Asociación para la Paz en mayo de 2000. Para Croacia esta fue la primera participación formal en las integraciones euroatlánticas y el primer paso hacia la adhesión a la OTAN.

---

<sup>125</sup> *Boletín de noticias de la Radiotelevisión Croata*, 28 de septiembre de 2000, *Otvoreno pismo hrvatskih generala hrvatskoj javnosti* [Carta abierta de los generales croatas al público croata] <http://www.hrt.hr/arhiv/2000/09/28/HRT0030.html> (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

<sup>126</sup> *Slobodna Dalmacija*, 30 de septiembre de 2000, *Mesić umirovio sedam generala* [Mesić retiró a siete generales], <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20000930/novosti.htm> (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

En junio de 2000 el Ministro de Asuntos Exteriores participó en el Consejo de la Asociación Euroatlántica (EAPC), donde se firmó el documento marco para la APP. Croacia se unió al Proceso de Planificación y Análisis del APP (*Partnership for Peace Planning and Review Process* - PARP) e hizo su primer Programa Nacional Anual en el marco del Plan de Acción para Adhesión (*Membership Action Plan* - MAP). Croacia pronto se unió al llamado grupo de Vilna de los países aspirantes a la OTAN que fueron admitidos automáticamente en el MAP después de la cumbre de Washington de 1999 (sin ningún tipo de condicionamiento). Croacia empezó el diálogo intensificado con la OTAN formalmente en junio de 2001. Para el MAP la voluntad política era especialmente visible. En enero de 2002 en la reunión con representantes del cuerpo diplomático acreditado en Zagreb el Presidente Mesić dijo que esperaba la inclusión de Croacia en el Plan de Acción para los futuros miembros de la OTAN. Las señales positivas vinieron de los Estados Unidos y el Parlamento Croata adoptó un paquete de leyes relacionadas con la defensa (Ley de defensa<sup>127</sup>, Ley sobre el servicio en las Fuerzas Armadas de la República de Croacia<sup>128</sup>, Ley sobre la participación de miembros de Fuerzas Militares, Policía, Protección Civil y funcionarios públicos en operaciones de la paz y otras actividades en el exterior<sup>129</sup>) además de una Estrategia de Seguridad Nacional<sup>130</sup> y la Estrategia de Defensa.<sup>131</sup> Dado que se cumplieron las condiciones previas de compatibilidad jurídica con la OTAN y la transparencia de la política de defensa, Croacia se convirtió en el miembro del MAP en mayo de 2002. En la Cumbre de Praga en noviembre de 2002 se dijo: "Croacia, que ha hecho progresos alentadores en la reforma, estará también bajo consideración para la futura adhesión. El progreso en este sentido dependerá de los esfuerzos de reforma adicionales de Croacia y el cumplimiento de todas sus obligaciones internacionales, incluidas con el

---

<sup>127</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 33/2002, del 25 de marzo de 2002 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_03\\_33\\_709.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_03_33_709.html) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

<sup>128</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No 33/2002, del 25 de marzo de 2002 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_03\\_33\\_710.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_03_33_710.html) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

<sup>129</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No 33/2002, del 25 de marzo de 2002 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_03\\_33\\_711.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_03_33_711.html) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

<sup>130</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No, del 28 de marzo de 2002 <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/308451.html>, (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

<sup>131</sup> Boletín Oficial del Estado 33/2002, del 19 de marzo de 2002 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_03\\_33\\_708.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_03_33_708.html) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY)".<sup>132</sup> En febrero de 2003 el primer pelotón de la Policía Militar de la República de Croacia se desplegó en Afganistán.

En 2003, cuando la HDZ volvió al poder, continuó con la reforma del sector de la seguridad. Ya que la integración euroatlántica se estableció como prioridad de la política exterior de Croacia, la cooperación entre el Presidente Mesić y el Primer Ministro Sanader continuó con éxito y la cúpula civil estaba ejerciendo control completo sobre las Fuerzas Armadas. Para hacer la cooperación más fluida, en noviembre de 2006 se estableció el Comité nacional para la adhesión de Croacia a la OTAN, compuesto por el Presidente de la República, el Primer Ministro y el Presidente del Parlamento.

En la Cumbre de la OTAN de 2006 en Riga Croacia recibió su calendario claro para la adhesión- la próxima Cumbre de la OTAN en Bucarest. "Estamos contentos con la plena cooperación de Croacia con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y su significativo progreso en la promoción de la reforma política, económica, del estado de derecho y de la defensa, que deben ser sostenidas, y fomentar los nuevos esfuerzos de Croacia para asegurar que sus aspiraciones a la adhesión sean respaldadas por un apoyo popular más fuerte".<sup>133</sup>

Croacia también redujo significativamente sus Fuerzas Armadas en el período entre 2000 y 2007 en alrededor del 70%, de 60.000 a 18.600 efectivos, así como el porcentaje del presupuesto del estado y el PIB asignado para la defensa: el 1,7% del PIB y el 4% del presupuesto del Estado en 2007 en lugar de los anteriores 5% del PIB y 19% del presupuesto del Estado en 2000 (Seroka, 2008: 147).

Como un avance especialmente importante en el control parlamentario sobre las fuerzas armadas Tabak (2011) hizo hincapié en la creación de la Comisión Parlamentaria de Defensa en 2008 compuesta por 13 diputados (del gobierno y de la

---

<sup>132</sup> Declaración de la Cumbre de la OTAN en Praga del 21 de noviembre de 2002 (en inglés) [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19552.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19552.htm) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

<sup>133</sup> Declaración de la Cumbre de Riga, 29 de noviembre de 2006 (en inglés) [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_37920.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_37920.htm?selectedLocale=en) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)



oposición) y seis expertos externos que evalúan y ponen en la mesa cuestiones importantes desde el ámbito de la defensa.

En la Cumbre de la OTAN en Bucarest el 3 de abril de 2008 Croacia (y Albania) recibieron la invitación para empezar las negociaciones para la adhesión a la OTAN.<sup>134</sup> Junto con las negociaciones de adhesión se estableció el calendario de reformas. Finalmente después de finalizarse las ratificaciones del Protocolo de Adhesión en los parlamentos de los Estados Miembro en febrero de 2009, Croacia fue admitida a la OTAN en abril de 2009 cuando depositó su instrumento de ratificación ante el Departamento de Estado estadounidense.

En abril de 2013 Croacia estaba participando en 12 misiones internacionales y operaciones de la ONU, la OTAN y la UE.<sup>135</sup> En cuanto a las misiones de la OTAN, Croacia está actualmente participando en la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en Afganistán y la Fuerza de Kosovo (KFOR).<sup>136</sup>

Seroka (2008) sostiene que el caso de Croacia es un ejemplo de coherencia y consenso entre la élite política de Croacia hacia esa prioridad de la política exterior, mientras Domjančić (2012) afirma que el camino de la integración de Croacia a la OTAN era pragmático e instrumental, sin reformas reales y en profundidad de las Fuerzas Armadas, sin embargo, cumpliendo con lo exigido por la OTAN. También afirma que todavía hay cierto grado de politización en las Fuerzas Armadas. Esto también fue percibido en una encuesta analizada por Smerić et al. (2010) que mostró que una parte significativa de los ciudadanos piensa que las Fuerzas Armadas están politizadas (53,9%) y que las conexiones políticas y partidistas se consideran importantes para el éxito en la carrera militar (62,4%).

---

<sup>134</sup> Declaración de la Cumbre de Bucarest, 3 de abril 2008 (en inglés) [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_8443.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en) (consultado por última vez el 19 de marzo de 2015)

<sup>135</sup> Croacia en las operaciones y misiones de mantenimiento de la paz, página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de la República de Croacia (en croata) <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/mir-i-sigurnost/mirovne-misije/hrvatska-u-mirovnim-misijama-i-operacijama/> (consultado por última vez el 21 de marzo de 2015)

<sup>136</sup> Croacia en las operaciones y misiones de mantenimiento de la paz de la OTAN, página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de la República de Croacia (en croata) <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/mir-i-sigurnost/mirovne-misije/hrvatska-u-mirovnim-misijama-i-operacijama/hrvatska-u-mirovnim-misijama-i-operacijama-nato-a/> (consultado por última vez el 21 de marzo de 2015)

#### **4.3.4. La confianza en las Fuerzas Armadas Croatas**

El ejército croata fue establecido en 1991 en paralelo al proceso de la independización del país, pero también como resultado de los acontecimientos de guerra que estalló en ese momento. Dado que el Ejército Croata en 1995 llevó a cabo dos operaciones que liberaron el resto del territorio ocupado (mientras que la región de Eslavonia Oriental fue reintegrada pacíficamente en 1998), goza de gran confianza entre la población. Como se observa a partir de encuestas disponibles esta confianza cayó en la primera mitad de la década de 2000, pero volvió a subir cuando Croacia se unió a la OTAN. De acuerdo a las encuestas el Ejército Croata está entre las instituciones de más confianza en la sociedad croata, junto con la Iglesia, la policía y el sistema educativo.

Según Ferić y Smerić (2009) los logros de las Fuerzas Armadas en 1998 fueron una de las fuentes más poderosas de orgullo nacional (83%). Este orgullo se redujo por un 23% a 60% en 2002, pero en 2008 las encuestas muestran un aumento y el orgullo de los logros de las Fuerzas Armadas subieron a un 66-67%.

También, según Trzun (2012), las Fuerzas Armadas se encuentran entre las instituciones de mayor confianza entre los ciudadanos (66,8%). En comparación con otras instituciones sociales, las Fuerzas Armadas comparten el segundo lugar junto a la Iglesia, precedidos por la educación que goza la mayor confianza. Después sigue el Presidente de la República y la Policía. Según una encuesta realizada por Kregar et al. (2010)<sup>137</sup> en 2004 y en 2010 de nuevo las Fuerzas Armadas se encuentran entre las instituciones más confiables, junto con la policía y la Iglesia (65,6%, 58% y 53,1% respectivamente).

Las mismas tendencias se muestran en la encuesta del Eurobarómetro de 2010: a pesar de que hubo una disminución de la confianza en las instituciones públicas, tres instituciones todavía disfrutaban de cierta cantidad de confianza: la policía (42%, frente al anterior 50% en 2004 y el 47% en 2008), las instituciones religiosas (50%) y de las Fuerzas Armadas (55%, aunque por debajo de la media europea del 70%). Los resultados de la Encuesta Europea de Valores de 1999 y 2008 también mostraron una

---

<sup>137</sup> Citado por Trzun (2012)

tendencia decreciente similar y también indican que las fuerzas armadas (45%) están entre las instituciones más confiadas, justo detrás del sistema educativo (56%) y la iglesia (52%).<sup>138</sup>

En cuanto a las relaciones cívico-militares, según Smerić et al. (2010) la mayoría de los ciudadanos están contentos con las relaciones cívico-militares en Croacia (67,5%), el control civil sobre las Fuerzas Armadas Croatas por las instituciones políticas competentes es satisfactoria (60,6%) y tienen confianza en que las Fuerzas Armadas son uno de los garantes de la conservación del orden político democrático (65,3%). Sin embargo, al mismo tiempo consideran que el control de las Fuerzas Armadas Croatas por la sociedad civil es tratado insuficientemente (55,7%).

Principalmente debido a la victoria militar en la guerra de 1995 y también el rápido proceso de reformas para la integración euroatlántica y su participación posterior en misiones internacionales de mantenimiento de la paz, las Fuerzas Armadas Croatas son una de las instituciones que gozan más confianza en la sociedad croata.

#### **4.3.5. Conclusiones**

Las Fuerzas Armadas Croatas se forjaron en la guerra a principios de la década de 1990 y por este factor de emergencia se establecieron rápidamente y sin criterios. La década de 1990 es también el período en el que la Unión Democrática Croata (HDZ) dirigió el país con mayoría absoluta en el Parlamento, con mano firme, y de manera autoritaria. El poder estaba concentrado en las manos del primer presidente Franjo Tuđman quien creó y comandó el ejército junto con el Ministro de Defensa Gojko Šušak. Por lo tanto, las relaciones cívico-militares en la década de 1990 no pueden considerarse democráticas, sino autoritarias. En ese momento las fuerzas armadas estaban extremadamente politizadas y en manos de la HDZ.

El período de la democratización de las relaciones cívico-militares se inicia a partir de 2000 cuando llegó al poder la coalición de centroizquierda y Stjepan Mesić se convirtió

---

<sup>138</sup> Citado por Trzun (2012)

en el Presidente de la República. A pesar de que al principio las Fuerzas Armadas mostraron resistencia, sobre todo porque el nuevo gobierno comenzó a cooperar con el TPIY y extraditar a los militares croatas acusados de crímenes de guerra ante el Tribunal, en el momento crucial el Presidente Mesić reaccionó correctamente y con rapidez. Además, los oficiales del Ejército de Croacia tienen la reputación de la construcción de los fundamentos del país por haberlo liberado de la ocupación, por lo que, aunque hubo protestas, no estaban dispuestos a empañar su propia reputación derribando un gobierno democráticamente elegido.

Cuando la HDZ recuperó el poder (2003-2011) las reformas para la integración euroatlántica del país (a la OTAN y la UE) fueron implementadas más rápidamente debido a las credenciales nacionalistas que lleva el partido, así como debido al control que el partido todavía tenía con las partes interesadas claves (en las fuerzas armadas, las organizaciones de los veteranos de guerra y con la Iglesia). Las reformas y los pasos dolorosos, tal y como la extradición de oficiales del Ejército Croata, fueron explicados por el Primer Ministro Sanader como la posibilidad de defender la verdad histórica de Croacia y la dignidad de la Guerra Patria ante el TPIY, y también con la promesa de que el gobierno apoyaría la defensa de los generales.

Debido a un consenso de las élites políticas sobre las prioridades de política exterior (de la integración a la UE y la OTAN), la reforma del sector militar fue rápidamente implementada y Croacia se unió a la OTAN en 2009. Teniendo en cuenta el funcionamiento de las fuerzas armadas en general y una disciplina especial de jerarquía que la institución implica argumentamos que las fuerzas armadas croatas pertenecen a las instituciones de rápido movimiento de acuerdo a la clasificación de Roland (2004). Aunque todavía hay un cierto grado de politización esto no es un factor decisivo que calificaría el Ejército Croata como saboteadores domésticos.

Por otro lado, otro vestigio de la movilización masiva para la guerra en la década de 1990 es un importante número de veteranos de guerra, los antiguos combatientes de la Guerra Patria, objeto de análisis en el siguiente apartado.

#### 4.4. Los veteranos de la Guerra Patria

Esta sección se dedica a un sector especial de la sociedad en Croacia, veteranos de la Guerra Patria, o los así llamados "defensores". Dado que casi inmediatamente después de declarar la independencia estalló la guerra en Croacia, esta situación requería un número importante de soldados en paralelo a la creación del Ejército Croata. Por lo tanto, una de las consecuencias de la guerra es un número significativo de los veteranos de guerra, los antiguos combatientes. Ellos son importantes actores nacionales en Croacia, sobre todo cuando se trata de cuestiones de justicia transicional, pero también en otras cuestiones de democratización de su preocupación. Por ello en este apartado se examinan las características básicas de los defensores, el marco legal que regula su estatus y beneficios, su actividad como actor político y sus relaciones con los sucesivos gobiernos desde 1990 hasta 2015, las cuestiones de su dominio de los intereses y de las principales protestas organizadas por organizaciones defensoras.

De acuerdo con la definición tradicional, un veterano de guerra es una persona que ha tenido largo servicio en una fuerza militar, especialmente durante una guerra. El término acuñado en Croacia es "*branitelj*", que significa "defensor" ya que los veteranos de guerra provenían de una guerra en la que defendieron el país de la agresión. Desde ese título de su estatus surge una legitimidad especial en la sociedad, sobre la base de sus hechos heroicos en la defensa de la patria.

Esta legitimidad también proviene de la Declaración Parlamentaria sobre la Guerra Patria de 2000 que indica que los defensores "son los más meritorios para la creación de la Croacia soberana".<sup>139</sup> Sin embargo, ellos protestarán contra otras partes de la misma Declaración sobre la obligación del poder judicial "de procesar todos los casos de crímenes de guerra individuales, graves violaciones del derecho humanitario y de todos los demás crímenes cometidos en la agresión contra la República de Croacia, en la rebelión armada y durante la Guerra Patria, aplicando estrictamente los principios de la responsabilidad y la culpabilidad individual", porque interpretarán cada acusación

---

<sup>139</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 102/2000, del 13 de octubre de 2000 <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/274008.html> (consultado por última vez el 1 de mayo de 2015)

contra un soldado croata como acusación contra Croacia y todos los que participaron en la guerra.

La Ley de los derechos de los defensores croatas de la Guerra Patria y de sus familiares (Art. 2)<sup>140</sup> da una definición muy amplia del defensor croata de la Guerra Patria: es la persona que, como voluntario o miembro de las Fuerzas Armadas de la República de Croacia participó de manera organizada en la defensa de la independencia, la integridad territorial o la soberanía de la República de Croacia en cualquier período de la Guerra Patria del 5 de agosto 1990 (cuando los serbios de Croacia colocaron las primeras barricadas en el norte de Dalmacia) al 30 de junio 1996. El defensor se considera también voluntario de la Guerra Patria, si participó en la guerra por lo menos 100 días en el período comprendido entre 5 de agosto 1990 y 15 de enero 1992 (la fecha del reconocimiento internacional de Croacia) o por lo menos 30 días en el mismo período si no estaba en la reserva del ejército o no era un conscripto. Además, los defensores también son prisioneros de guerra, desaparecidos, soldados caídos o los que murieron a causa de las consecuencias de una herida, lesión o enfermedad como consecuencia de la Guerra Patria, o se suicidaron como consecuencia de una enfermedad psíquica causada por la participación en la defensa de la República de Croacia hasta el 15 de enero 1992, si su participación comenzó a más tardar el 8 de octubre de 1991 (la fecha en que Croacia declaró su independencia) o el 16 de diciembre de 1991 (para los no conscriptos y miembros del ejército de reserva).

Para dar una definición no legal y laica de los defensores croatas, en su mayoría son civiles que fueron a la guerra para defender sus casas o eran hombres jóvenes movilizados y enviados al frente de batalla. La mayoría de ellos tenían alguna experiencia militar previa, ya que todos los hombres mayores de edad tenían la obligación de hacer el servicio militar de un año en el Ejército Popular Yugoslavo. Según una encuesta llevada a cabo en una muestra de 8.813 miembros de la Asociación de Veteranos de la Guerra Patria Croata en 1996/1997 por Žunec,

---

<sup>140</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 174/04, 92/05, 02/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 19/13, 33/13, 148/13, 92/14 <http://www.zakon.hr/z/325/Zakon-o-pravima-hrvatskih-branitelja-iz-Domovinskog-rata-i-%C4%8Dlanova-njihovih-obitelji> (consultado por última vez el 1 de mayo de 2015)

Tatalović y Kulenović (1999) el 91.2% veteranos de guerra tenían entrenamiento militar básico antes de ir a la guerra (88,5% fueron entrenados como reclutas en el Ejército Popular Yugoslavo (JNA) y el 2,7% en el Ejército Croata durante la guerra).

De acuerdo con el Registro de defensores croatas de la Guerra Patria el número total de los defensores en 2015 es de 504.663.<sup>141</sup> Teniendo en cuenta este importante número, no es de extrañar que se les llame coloquialmente "la población de los defensores" (*braniteljska populacija* en croata). Una categoría especial de los defensores que debemos separar son los 57.642 inválidos de la Guerra Patria. Si tenemos en cuenta que de acuerdo con la Comisión Nacional Electoral en las últimas elecciones presidenciales en enero de 2015 había 3.825.242 votantes en Croacia<sup>142</sup> los defensores representan alrededor del 13% del cuerpo electoral total, sin contar sus familiares. Aunque se trata de una cantidad significativa de la población y es un fuerte actor político, este grupo ha sido objeto de poca investigación científica, especialmente su papel como un actor interno en temas de justicia transicional.

Al igual que en otras sociedades la población de veteranos es un grupo especial, ya que sacrificaron su juventud, su salud y su vida por la defensa del país. El principal problema de los veteranos de guerra es su posterior resocialización y su reintegración en la sociedad ya que su transición es especial - de la paz a la guerra y de nuevo a la paz después de la experiencia guerrera, un momento muy traumático, pero también el momento más importante de sus vidas (Žunec, 2006: 28).

#### **4.4.1. Marco legal**

En diciembre de 1996 se adoptó la primera Ley sobre los derechos de los defensores croatas de la Guerra Patria y de sus familiares.<sup>143</sup> Aparte de una definición general de

---

<sup>141</sup> Carta formal del Ministerio de Veteranos de Guerra CI: 008-01/15-0002/7, Reg.No. 522-02/1-2-15-12 del 20 de marzo de 2015

<sup>142</sup> Resultados de las elecciones presidenciales en de 2015, Comisión Nacional Electoral [http://www.izbori.hr/106pre/rezult/2/html/r\\_00\\_0000\\_000.html?t=1426335259072](http://www.izbori.hr/106pre/rezult/2/html/r_00_0000_000.html?t=1426335259072) (consultado por última vez el 1 de mayo de 2015)

<sup>143</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No.108/1996 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996\\_12\\_108\\_2090.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996_12_108_2090.html) consultado por última vez el 1 de mayo de 2015)

los defensores que posteriormente se elaboró, la Ley cubrió principalmente a los defensores de los discapacitados como consecuencia de su participación en la Guerra Patria y los miembros de sus familias. Hasta la fecha de entrega de la presente tesis<sup>144</sup> la ley ha sido modificada y cambiada diecisiete veces (94/01, 122/02, 17/04, 48/04, 174/04, 92/05, 02/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 19/13, 33/13, 148/13, 92/14). El principal cambio se introdujo en enero de 2005<sup>145</sup> cuando la HDZ regresó al poder, con una definición detallada sobre los defensores croatas de la Guerra Patria, haciendo hincapié en la categoría especial de los voluntarios, así como disposiciones legales más elaboradas en materia de beneficios sociales significativamente ampliadas para los defensores y sus familiares.

Algunos de los beneficios eran amplios y en contra de los principios constitucionales de igualdad. En diciembre de 2006 el Comité Croata de Helsinki y el Sindicato Independiente de Empleados en la Investigación y la Educación Superior de Croacia interpusieron un recurso de constitucionalidad, y el Tribunal Constitucional abolió<sup>146</sup> el artículo 53 de la Ley que se refiere a la prioridad en la matrícula de los hijos de los defensores en escuelas secundarias y universidades, ya que estaba en contra del principio de la igualdad de disponibilidad de la educación secundaria y universitaria, de acuerdo con las capacidades de cada persona y en contra de la autonomía de la universidades garantizada por la Constitución.

Además, a pedido especial de los defensores en 1997 se estableció un ministerio especial de veteranos de la Guerra Patria. Anteriormente la institución competente para los asuntos de los ex combatientes era la Dirección Nacional para la Atención a Defensores Desmilitarizados y Víctimas Civiles de la Guerra Patria (Heđbeli, 2011). En 2003, cuando la HDZ regresó al poder, los asuntos de los veteranos pasaron a la competencia del Ministerio de la Familia, Veteranos y Solidaridad Intergeneracional, y desde 2011, cuando la coalición de izquierda volvió al poder, de nuevo fundó un

---

<sup>144</sup> Julio de 2015

<sup>145</sup> Boletín Oficial del Estado 174/01 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2004\\_12\\_174\\_3010.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2004_12_174_3010.html) (consultado por última vez el 1 de mayo de 2015)

<sup>146</sup> Boletín Oficial del Estado 02/2007 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\\_01\\_2\\_184.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_01_2_184.html) (consultado por última vez el 1 de mayo de 2015)



Ministerio de los Defensores.<sup>147</sup> Ese es también un indicador del peso político de los defensores, ya que veinte años después de la guerra las cuestiones pendientes relacionadas con los veteranos de guerra deberían ser resueltas por los ministerios competentes de bienestar social, la salud, etc.

#### **4.4.2. Beneficios para defensores**

Aunque el sacrificio de la participación en la guerra jamás puede ser compensado adecuadamente ya que los veteranos estaban dispuestos a sacrificar sus vidas por el país (y de hecho, muchos lo hicieron), se puede afirmar que los veteranos de guerra y sus familias disfrutaban de una amplia gama de beneficios y privilegios: los días pasados en la guerra cuentan el doble para la antigüedad laboral, las prestaciones por incapacidad personales, las jubilaciones personales, los subsidios familiares por incapacidad, las pensiones familiares, diferentes ayudas, compensaciones, ayuda médica, rehabilitación médica y física, la adaptación del espacio y equipo técnico para los discapacitados, ayudas ortopédicas, servicios de un cuidador para el cuidado y la asistencia, el subsidio de ayuda en casa y tratamientos balnearios, cuidado o asistencia en casa, la restauración de las casas dañadas en la guerra, derecho a un vehículo adaptado para los inválidos de guerra cada siete años, beneficios de vivienda (hipotecas y la asignación de la vivienda), derecho a la residencia de ancianos, becas estudiantiles, prioridad en la asignación de alojamiento en dormitorios estudiantiles, libros de texto gratuitos, el derecho a la rehabilitación profesional, prioridad en el empleo, prioridad en licitaciones públicas, de paro, préstamos comerciales, exención del pago de las tasas judiciales, administrativas o notariales, cobertura de gastos de funeral con honores militares, transporte público gratuito.<sup>148</sup> No todos los veteranos o miembros de la familia gozan de todos los beneficios, pero se trata de un amplio abanico de prestaciones.

---

<sup>147</sup> Hay solo pocos países más que también tienen un ministerio especial para los veteranos: Bosnia y Herzegovina, Bélgica, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Corea del Sur y Namibia

<sup>148</sup> El Portal del Gobierno Croata- Los derechos de los defensores y sus familias <https://gov.hr/moja-uprava/branitelj/prava-branitelja-i-obiteljji/232> (consultado por última vez el 2 de mayo de 2015)

También tenían derecho a importar automóviles libres de impuestos, pero este beneficio se abolió en 2001, bajo la presión del FMI para reducir el déficit presupuestario. Además, cuando la coalición de centroizquierda estaba en el poder en 2001, redujo las pensiones y subsidios por discapacidad (Begić et al., 2007). En 2005, cuando la HDZ estaba en el poder, el Banco Mundial advirtió a Croacia que los gastos de los veteranos ascienden a 3,3 millones de kunas o un 41% del total de los gastos sociales del país, pero el Gobierno se negó a cortar los beneficios.

Según los datos más recientes dados a conocer públicamente en un programa de *Al Jazeera Balkanes* en marzo de 2015, 46.550 defensores perciben pensiones, y los costos de pensiones de veteranos y otras prestaciones sociales ascienden al 2,68% del total de los gastos del presupuesto del Estado (€457,5 millones). Sin embargo, el Ministerio de Veteranos de Guerra afirma que en 2013 los gastos totales ascendieron a 6 mil millones de kunas, o aproximadamente €780 millones, es decir alrededor del 4,5% del total de los gastos del presupuesto del Estado.<sup>149</sup>

Estos beneficios y privilegios son un arma de doble filo. Por un lado, es la recompensa por el sacrificio de estos hombres y mujeres en los tiempos de guerra. Por otro lado, su principal objetivo debe ser ayudar en su resocialización y reintegración en la comunidad, pero el tiempo ha demostrado que ese no ha sido el resultado (Soldić, 2010: 97). Con tales beneficios significativos el único resultado ha sido la ampliación de la brecha entre los veteranos y el resto de la población sin su reintegración en la regular vida civil de la sociedad en tiempos de paz. Además, con el aumento del desempleo y el descontento de la población, y con el tiempo la sociedad tiende a perder su sensibilidad hacia los veteranos y empieza a verlos más como una carga. Sin embargo, con la principal narrativa dominante de la santidad de la Guerra Patria es más un descontento tácito detrás de la puerta cerrada que una protesta abierta. Cuando durante una protesta de los inválidos de guerra en 2014/2015 el Ministro de Veteranos de Guerra publicó que la pensión del líder protestas rondaba los 3.500 €<sup>150</sup>,

---

<sup>149</sup> Mirjana Hrga, *Al Jazeera Balkans*, 5 de marzo de 2015, "Kontekst: Veterani i protesti" [Contexto: los veteranos y las protestas], <http://balkans.aljazeera.net/video/kontekst-veterani-i-protesti> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

<sup>150</sup> Večernji list, Matić izračunao primanja Glogoškog: 'Ako treba, ići ću na sud' [Matić calculó los ingresos de Glogoški: "Si va a ser necesario, acudiré a un tribunal"], 5 de enero 2015 (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

eso causó un gran revuelo, ya que la pensión promedio es de 450 € y una pensión de defensor promedio es tres veces más grande que la pensión del trabajador común.

#### **4.4.3. El Registro de los defensores croatas de la Guerra Patria**

El Registro de los defensores croatas de la Guerra Patria ha sido un escollo en las relaciones entre los gobiernos, la llamada "población de los defensores" y el público general. Teniendo en cuenta los beneficios obtenidos con el estatus y un aumento progresivo de la cantidad de defensores durante años, la falta de transparencia se presenta como una causa lógica del descontento de la población en general. Sin embargo, las protestas de los defensores en contra de la publicación del Registro no parecen lógicas, ya que debería ser la primera parte interesada en la purga del registro de aquellos que no participaron en la guerra.

El primer Registro se hizo en 1996, cuando una Comisión encabezada por el brigadier Dušan Viro hizo una lista de todos los ciudadanos que de alguna manera participaron en la guerra. Llegaron a la cantidad de 326.000 personas (de todas las personas que pasaron al menos un día en el ejército, incluido el personal auxiliar, es decir, "los cocineros, las secretarias y las señoras de la limpieza"<sup>151</sup>).

Según Fisher (2003) en septiembre de 1998, los datos del Ministerio de Defensa mostraron que 386.301 croatas tenían el estatus de veterano, basado en la participación en la Guerra Patria durante al menos cuatro meses. En 1999 ese número se elevó a aproximadamente 400.000. El número de veteranos discapacitados también creció a finales de la década de 1990, alcanzando los 32.000, frente a los 14.000 veteranos discapacitados antes de las operaciones militares de 1995.<sup>152</sup> Cuando el general Zvonimir Červenko trató de revisar la lista de los inválidos de guerra en 1997,

---

<http://www.vecernji.hr/hrvatska/matic-izracunao-primanja-glogoskog-ako-treba-ici-cu-na-sud-982620>

<sup>151</sup> Tatjana Tagirov, *Vreme* No. 1006, 15 de abril 2010: Braniteljski podmladak [El movimiento juvenil de los defensores], <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=926056> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>152</sup> (Vurišić 2000), citado por Fisher (2003:81)

fue forzosamente jubilado.<sup>153</sup> Fisher también afirma que "todas las comisiones que debían llevar a cabo la revisión del estatus de discapacidad de los veteranos de la Guerra Patria fueron disueltas por la dirigencia estatal superior, y varios esfuerzos para cambiar el sistema de pensiones para los veteranos fueron detenidos por motivos políticos creyendo que cualquier esfuerzo para disipar el mito de la guerra habría perjudicado la posición de la HDZ" (2003: 81).

Por lo tanto, cuando la coalición de centroizquierda llegó al poder en 2000, el entonces Ministro de Veteranos de Guerra Ivica Pančić intentó revisar las listas de los discapacitados de guerra y otros, pero su esfuerzo fue disputado y causó gran revuelo. Cuando publicó los nombres de los defensores a los que se les asignó la vivienda por el Ministerio, la asociación de inválidos de guerra HVIDRA declaró que había violado su privacidad. El Ministro, él mismo un veterano de guerra y oriundo de Vukovar, pensó que esto le daría legitimidad suficiente para iniciar la limpieza del poco transparente registro de veteranos y los inválidos de guerra, y que los verdaderos defensores e inválidos apreciarían su esfuerzo en la eliminación de los falsos inválidos de las listas. Empezó con la revisión y entre un total de 400 falsos inválidos, la comisión estableció que diecisiete altos oficiales del Ejército de Croacia eran falsos inválidos haciendo los nombres públicos en junio de 2000.<sup>154</sup> El representante de la HDZ Vladimir Šeks declaró que esto no sólo era un intento de empañar la reputación de los oficiales, sino también de toda la Guerra Patria.<sup>155</sup>

Como señal de protesta uno de los falsos inválidos de guerra, Darko Beštek trajo su prótesis de pierna al Ministro Pančić. Cuando la HDZ regresó al poder en 2003 la prótesis le fue devuelta simbólicamente ante las cámaras de televisión por el Primer

---

<sup>153</sup> *Voice of America*, 19 de junio 2002, Pančić: 'Hrvatska ima trideset i tri tisuće ratnih vojnih invalida' [Pančić: Croacia tiene 33.000 inválidos de guerra], <http://m.ba.voanews.com/a/a-37-a-2002-06-19-6-1-86247612/1176763.html> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>154</sup> *Noticias de la Radiotelevisión Croata*, 14 de junio 2000 <http://vijesti.hrt.hr/arhiv/2000/06/14/AKT.html#961009355> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>155</sup> *Index*, 5 de marzo 2008, Pokušaj da se "Dijagnozama" razbije medicinska mafija jednak je ubodu komarca u devinu stražnjicu [El intento de romper la mafia médica con la Operación Diagnóstico es como una picadura de mosquito en el trasero de camello], <http://www.index.hr/mobile/clanak.aspx?id=376948> (consultado por última vez el 14 de marzo de 2015)

Ministro Sanader y la Ministra Jadranka Kosor y le dieron el cargo de consejero en el Ministerio.

Al final de su mandato, el Ministro Pančić instaló un ordenador con el registro en el disco duro en su Ministerio durante 20 días a disposición del público general. En ese momento había 403.000 defensores registrados.<sup>156</sup>

Cuando la HDZ regresó al poder en 2003, se utilizó el derecho a la privacidad como excusa para no publicar el registro y continuó con su política poco transparente. En ese período el número de defensores y los inválidos de guerra creció aún más. En 2005 había 489.000 defensores registrados. "En agosto de 2009 fueron 499.315, lo que significa un incremento de 9.908 defensores nuevos desde el año 2005. El número total de defensores inválidos (HRVI), que recordamos fue alrededor de 18.000 en 1993, hasta noviembre de 2009 según los informes creció hasta 45.703" (Soldić, 2010: 54).

En abril de 2010 un activista de Internet anónimo subió en la Red el Registro de defensores con los datos del Ministerio de Defensa. Debido al gran interés por parte del público, la página web se cayó varias veces. Esta fue una clara señal de que existe interés de la opinión pública en conocer los datos. La Primera Ministra Kosor acusó a los "servicios de contrainteligencia" por la publicación. Aunque el 77% de los ciudadanos se mostraron a favor de publicar el Registro en 2010<sup>157</sup>, la Primera Ministra Kosor se puso de acuerdo con los representantes de la Coordinación de Asociaciones de Defensores en no publicarlo.<sup>158</sup>

Cuando la coalición de izquierda volvió al poder en 2011, continuaron con la agenda de su mandato anterior y se comprometieron a publicar el Registro. Finalmente, el

---

<sup>156</sup> Robert Bajruši, *Nacional* 598, 1 mayo 2007, "Tajni podaci o braniteljima u rukama Austrijanaca" [Los datos secretos sobre los defensores en manos austríacas] <http://arhiva.nacional.hr/clanak/33954/tajni-podaci-o-braniteljima-u-rukama-austrijanaca> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>157</sup> Helena Puljiz, *tportal*, 9 de abril 2010 "76,8 posto građana za objavu službenog registra!" ["Un 76,8% de la población a favor de publicar el Registro Oficial"] <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/63015/76-8-posto-gradana-za-objavu-sluzbenog-registra.html> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>158</sup> Boris Rašeta, *H-alter*, "Kako su čistačice postale branitelj" ["Sobre cómo las señoras de limpieza se convirtieron en defensoras"], 12 de abril 2010, <http://www.h-alter.org/vijesti/kako-su-cistacice-postale-branitelji> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

Ministerio de Veteranos de Guerra publicó el Registro el 19 de diciembre de 2012. En la apertura del Registro el Ministro de Veteranos de Guerra, Predrag Matić, también veterano, declaró que ésta era "la lista más honorable - los fundamentos de la República de Croacia moderna " y agradeció "a la gente que creó la República de Croacia- los defensores, los guerreros y las guerreras".<sup>159</sup> De acuerdo con el Reglamento Ministerial, se ha hecho público en forma electrónica el extracto del Registro de los defensores croatas de la Guerra Patria con el número de días pasados en la Guerra Patria (ya sea en combate o en el sector de no combate) y si él o ella fue adscrito al Ministerio de Defensa o del Interior.<sup>160</sup> Para obtener más detalles, debe obtenerse una autorización escrita del defensor cuyos datos se publican.

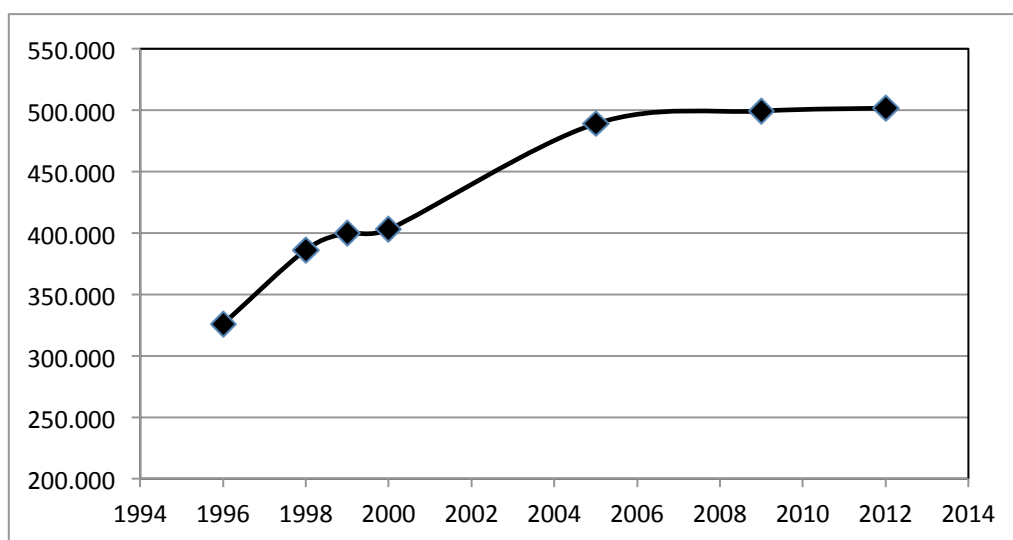


Ilustración 4.1. Evolución de la cantidad de defensores registrados (1996-2012)

Dado que el número de los defensores subió de 386,301 en 1999 a 501,666 en 2012 (con una diferencia de 115.365 personas) cuando el Registro se publicó, está claro por qué había tanta resistencia a su publicación. Tampoco es transparente el crecimiento en el período entre 2012 y 2015, de 501,66 a 504,663.

<sup>159</sup> <https://branitelji.gov.hr/registar-hrvatskih-branitelja-iz-domovinskog-rata-804/804> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>160</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 141/2012, Reglamento sobre el Registro de los Defensores Croatas de la Guerra Patria [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_12\\_141\\_2989.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_141_2989.html), (consultado por última vez el 4 de marzo de 2015)

#### 4.4.4. Asociaciones de defensores

A partir de un número tan grande de los defensores, y dada su condición social específica, surgió una cantidad de asociaciones. Los defensores comenzaron a establecer asociaciones ya a principios de 1990, durante la Guerra Patria. En 1992 se fundaron dos asociaciones más numerosas y más influyentes– la Asociación Croata de Inválidos de la Guerra Patria - HVIDRA y la Asociación de Voluntarios y Veteranos de la Guerra Patria - UDVDR, bajo los auspicios de la Unión Democrática Croata en gobierno.<sup>161</sup>

En 2010 hubo un total de 200 asociaciones de defensores con más de 26.000 sucursales.<sup>162</sup> Según la última lista publicada del Ministerio de Administración Pública (16 de enero de 2015), hay un total de 809 asociaciones cuya actividad principal es la Guerra Patria.<sup>163</sup>

El propósito de las asociaciones debería ser antes que nada humanitaria - la defensa de sus derechos y beneficios sociales. La especificidad de estas asociaciones de veteranos de guerra es que en realidad no pueden ser consideradas organizaciones de la sociedad civil. Según Fisher son "un elemento poco tradicional de la sociedad civil" (2003: 70) o "un híbrido específico del contexto entre la sociedad civil y no civil" (Soldić, 2010: 8), debido a sus estrechos vínculos con la HDZ en gobierno en la década de 1990 cuando tuvieron un papel más importante y su influencia en la política del Estado, y desde 2000 en adelante cuando se unieron a la HDZ en la oposición al gobierno de centro-izquierda y organizaron una serie de protestas.

La estructura organizativa de algunas de las organizaciones de los defensores, como HVIDRA, "se asemeja a la de los partidos políticos, con líderes, comités centrales, e incluso su propia forma de ordenamiento jurídico interno defendido por su Tribunal de

---

<sup>161</sup> Rašeta B., H-alter, 12 de abril 2010, "Kako su čistačice postale branitelji" [Sobre cómo las señoras de limpieza se convirtieron en defensoras], <http://www.h-alter.org/vijesti/kako-su-čistačice-postale-branitelji> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>162</sup> Tagirov T., *Vreme*, No. 1006, 15 de abril 2010, Braniteljski podmladak [El movimiento juvenil de los defensores], (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015) <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=926056>

<sup>163</sup> Ministerio de Administración Pública, acceso a datos públicos del Ministerio, (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015) <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-e-hrvatsku/pristup-otvorenim-podacima-ministarstva-uprave-933/933>

Honor" (Soldić, 2010: 85) y también "debido a que muchos veteranos de guerra son miembros de la HDZ, bajo el régimen anterior la mayoría de los grupos de veteranos prominentes eran apenas distinguibles del partido en el poder en sí" (Fisher, 2003: 70).

Teniendo en cuenta sus relaciones simbióticas iniciales con la HDZ y la importancia que se les dio en la década de 1990 basada en sus méritos por la liberación del país, de manera similar a la tradición de los veteranos de guerra de la Segunda Guerra Mundial en la época de Yugoslavia, empezaron a tener algo que decir, no sólo en las cuestiones que les afectan directamente, sino también en cuestiones que no eran de su interés directo o absoluto. De hecho, eran más vocales sobre los temas políticos que sobre su estatus social y el papel humanitario en general. Protestaron más con respecto a las cuestiones de justicia transicional, tales como la cooperación de Croacia con el TPIY y la extradición de los miembros del Ejército Croata, los juicios por crímenes de guerra en tribunales nacionales, y la erección de monumentos a civiles serbios muertos en Croacia durante la Guerra Patria.

En la década de 1990 las asociaciones también se financiaban de manera significativa del presupuesto del Estado. Por ejemplo, en 1995 quince asociaciones de veteranos recibieron un total de 29 millones de kunas, y en 1999, recibieron alrededor de 40 millones de kunas (USD \$ 5,6 millones) del presupuesto del Estado (aproximadamente el 1% del gasto total del presupuesto).<sup>164</sup>

En los períodos cuando la HDZ no está en el poder, los veteranos cierran filas y se movilizan en torno a temas de su interés directo o indirecto. En abril de 2000 se estableció el Estado Mayor para la Protección de la Dignidad de la Guerra Patria (*Stožer za obranu digniteta Domovinskog rata* en croata) como una reacción a la supuesta persecución de oficiales del Ejército Croata. Dicho Estado Mayor organizará la mayor parte de las protestas contra la cooperación con el TPIY, especialmente en el período entre 2000 y 2003. Esto se debe también al hecho de que el Ministro de Veteranos de Guerra Ivica Pančić puso en la agenda la revisión del registro de los inválidos de guerra y publicó una lista de diecisiete altos oficiales del Ejército que resultaron ser inválidos de guerra falsos. También publicó la lista de los defensores a

---

<sup>164</sup> Vurišić, *Večernji list*, 30 de octubre 1999, citado por Fisher (2003:79)



los que se les asignó la vivienda estatal y comenzó una campaña para hacer público el Registro de los defensores. El gobierno de Račan también recortó algunos beneficios a los defensores, como la importación de los coches libre de impuestos (bajo la presión del FMI en 2001) y la reducción de sus pensiones. Todo esto llevó a la movilización de la "población de los defensores" contra el gobierno, especialmente en relación con los temas de la cooperación con el TPIY.

En el período entre 2000 y 2003 los intereses entre la HDZ y los defensores eran de nuevo muy cercanos. Los defensores no querían perder sus beneficios y privilegios y estaban fuertemente en contra de la política de la cooperación con el TPIY, mientras que la HDZ quería volver al poder mediante el uso de la movilización de la población de los defensores. Esta cooperación fue incluso reconocida después de que HDZ regresara al poder. Željko Strize de HVIDRA afirmó que "HVIDRA jugó un papel decisivo en el derrocamiento del gobierno anterior" (Soldić, 2010: 75).

Su complicidad con el liderazgo de la HDZ fue evidente en el período de 2003 a 2011, en la mayor parte del proceso de la integración europea de Croacia cuando el país gobernado por la HDZ tuvo que hacer concesiones considerables requeridas por la Unión Europea, incluida la extradición de los generales del Ejército Croata. Aunque durante el gobierno Račan estaban protestando contra la cooperación con el TPIY y la extradición de los militares croatas afirmando que se trataba de una criminalización de la Guerra Patria, en el período con la HDZ en el poder no hubo protestas. Por otro lado, la HDZ, coorganizadora de la protesta - casi golpe de estado en 2001 en Split, explicó la cooperación como una oportunidad para refutar las acusaciones y defender la verdad histórica de Croacia y la legitimidad de la Guerra Patria ante el tribunal internacional (Lamont, 2010) mediante el cumplimiento de lo que se pide de Croacia con el fin de entrar en la Unión Europea. Por otra parte, a causa de las opiniones políticas y credenciales nacionalistas de la HDZ, esto fue aceptado por las organizaciones de los veteranos casi con calma. También la HDZ todavía ejercía control sobre las dos asociaciones más poderosas, HVIDRA y UHVDR. El general "tono" de las organizaciones más influyentes - o influidas - sobre todo HVIDRA y UHVDR, era muy diferente de lo que había sido sólo un año antes. Dečak de UHVDR, por ejemplo, declaró que "los problemas sólo se pueden resolver en la mesa y en las

instituciones nacionales" (Soldić, 2010: 73). Además, Andrija Hebrang de la HDZ, cuando se le preguntó en una entrevista dada a la televisión nacional por qué los veteranos no estaban protestando contra la extradición de Gotovina como lo hacían en otras ocasiones, respondió que en esta ocasión, "el gobierno es de su agrado" (Soldić, 2010: 74).

Debido a su relación con la HDZ, y dado que muchos de los miembros, especialmente los líderes de las organizaciones de veteranos son miembros del partido, cuando llegó la detención del general Gotovina o extradición de otros miembros militares croatas, sorprendentemente, faltaron las protestas o eran mucho menos intensas.

Es cierto que se trata de cuestiones movilización y que no todas las protestas fueron organizadas por la HDZ, pero podemos llegar a la conclusión de que las protestas estaban en línea con la posición de los partidos de derecha y para la HDZ, mientras estaba en la oposición éstas eran una herramienta conveniente para ejercer presión sobre el gobierno. La HDZ devolvió el favor a los defensores por no protestar contra su gobierno al no publicar el Registro de defensores (que creció por 86.000 en el período entre 2003 y 2009) y reformando la Ley sobre los defensores que trajo grandes beneficios a todos los defensores. Cuando se anunció la aprobación de la nueva ley en 2004, el representante de la Asociación de Inválidos de Guerra Josip Periša expresó su esperanza de que el Ministerio tendría en cuenta las propuestas formuladas por las organizaciones de veteranos y también que el nuevo ministro sería "un ministro para los defensores, y no en contra de ellos, como el anterior" (de la coalición de izquierda, *n.a.*). También expresó su satisfacción de que el nuevo Ministerio de Veteranos de Guerra, Familia y Solidaridad Intergeneracional estableciera una conexión con los defensores con el fin de comenzar a resolver los problemas acumulados en los últimos cuatro años (durante el anterior gobierno de la coalición de centroizquierda, *n.a.*), pero también de antes.<sup>165</sup> En 2011, cuando los defensores protestaron contra la extradición del defensor Tihomir Purda a Serbia (de Bosnia y Herzegovina), declararon que la Primera Ministra Kosor los trataba como una

---

<sup>165</sup> *Index*, 19 de junio 2004, Šibenik: Ministrica Kosor s braniteljskim udrugama [Šibenik:La Ministra Kosor con las organizaciones de defensores] <http://www.index.hr/vijesti/clanak/sibenik-ministrice-kosor-s-braniteljskim-udrugama/208878.aspx> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

madrastra, y ella respondió que "la madrastra les aseguró buenas pensiones a través de la nueva Ley."<sup>166</sup>

También recuperaron impulso después de la absolución de los generales Markač y Gotovina por el TPIY en noviembre de 2012. Esto les dio más viento en popa, ya que la narrativa dominante decía que ésta era la confirmación de que Croacia llevó una guerra justa, defensiva y legítima y que, igual que los generales, Croacia era inocente como nación. Por tanto, la corriente principal de la narrativa oficial fue confirmado como la "verdad histórica" por el Tribunal.

Al llegar al poder la coalición de centroizquierda en 2011, la situación se volvió a polarizar. El gobierno puso de nuevo en la agenda los temas pendientes, tales como la aplicación de la Ley orgánica sobre las minorías étnicas en la ciudad de Vukovar, introduciendo los carteles bilingües (croatas y serbios) en las instituciones públicas.

Las relaciones entre las asociaciones defensoras y el gobierno alcanzaron su punto álgido en octubre de 2014, cuando un grupo de inválidos de guerra con una discapacidad del 100% se reunieron (supuestamente espontáneamente) en frente del Ministerio de Veteranos de Guerra, exigiendo la destitución del ministro y sus dos asistentes. En los ocho meses<sup>167</sup> de "acampado" los manifestantes no han expresado claramente sus exigencias. Pidieron que la Ley de los defensores se convirtiera en una ley orgánica, pero esta petición fue rechazada. Sin embargo, se estableció una Comisión Parlamentaria para los Veteranos de Guerra, así como un grupo de trabajo con los miembros de las organizaciones de veteranos para trabajar en las modificaciones de la nueva Ley.

Las protestas fueron utilizadas como una plataforma contra el gobierno en vísperas de las elecciones presidenciales, y esa campaña en contra del gobierno continuó hasta bien entrado el año de las elecciones parlamentarias de 2015. El ciclo se cierra de

---

<sup>166</sup> Nevenka Horvat, *Jutarnji list*, 21 de febrero 2011 "Kosor braniteljima: Ja mačeha? Ja sam ta koja vam je dala respektabilne mirovine!" [Kosor a los defensores: ¿Yo la madrastra? ¡Yo soy la que les dio unas pensiones respetables!] <http://www.jutarnji.hr/jadranka-kosor-braniteljima--ja-sam-maceha-koja-im-je-osigurala-respektabilne-mirovine/927078/> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>167</sup> Los manifestantes siguen acampando en frente del Ministerio en el momento de entrega de la presente tesis (junio de 2015)

nuevo de alguna manera con el cambio del gobierno y la muy probable vuelta de la HDZ al poder de nuevo con la ayuda de las asociaciones de veteranos, como en 2003.

#### **4.4.5. Cronología de las protestas de los veteranos y sus actitudes hacia la justicia transicional**

En el período inmediatamente posterior a la guerra en 1996 se organizó la primera protesta de los defensores. Juntaron alrededor de 90.000 firmas para la petición en la que se quejaban de su situación y alrededor de 4.000 inválidos de guerra se reunieron en la Plaza de San Marcos en Zagreb, frente al Parlamento, protestando contra el Gobierno, pero haciendo hincapié en el buen trabajo del Ministerio de Defensa. Según Fisher (2003), estas protestas fueron orquestadas por el entonces Ministro de Defensa, Gojko Šušak.

Tras el cambio de gobierno en 2000 y el cambio de la política hacia las integraciones europeas y la consiguiente cooperación con el TPIY en relación con la extradición de funcionarios militares croatas, comenzó una serie de protestas.

En marzo de 2000, cuando el TPIY condenó al bosniocroata Tihomir Blaškić a 45 años de prisión por crímenes cometidos contra la población musulmana en el pueblo de Ahmići, HVIDRA organizó protestas masivas frente a la Embajada de Estados Unidos. En esa ocasión, las protestas no sólo fueron dirigidas contra el Gobierno de Estados Unidos, pero también en contra de la cúpula política de Croacia, especialmente el Presidente Mesić. Se hizo hincapié en que las acusaciones son un intento de criminalizar la Guerra Patria y demostrar que los croatas son una nación genocida.<sup>168</sup>

En abril de 2000 fue establecido el Estado Mayor para la protección de la dignidad de la Guerra Patria como respuesta a la creciente frecuencia de los “ataques” contra los generales que habían participado en las operaciones militares en 1995. El grupo organizó una serie de manifestaciones de protesta, pero no siempre con éxito (Fisher,

---

<sup>168</sup> Bisera Lušić y Snježana Dukić, *Slobodna Dalmacija*, 7 de marzo 2000: “Vratite Blaškića, Mesiću, tko je sad na redu?” [“Devuelvan a Blaškić, Mesić, ¿quién sigue?”] (consultado por última vez el 13 de marzo de 2015) <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20000307/novosti.htm>

2000). En abril de 2000 también hubo protestas organizadas por los defensores en Gospić contra una investigación de los asesinatos de civiles serbios en esa ciudad.<sup>169</sup>

En mayo de 2000 otra protesta fue organizada en Split, contra la “criminalización” de la Guerra Patria y la cooperación con el TPIY y la rehabilitación de los serbios sublevados. En el anuncio de la protesta la Sede afirmó que “Croacia no está representada por un pequeño grupo de izquierdistas rígidos, sicarios del régimen y las prostitutas de los medios, sino por los defensores croatas, los trabajadores croatas y todo el pueblo croata”.<sup>170</sup>

Bajo las presiones de protestas de defensores el Parlamento aprobó la “Declaración sobre la Guerra Patria” en octubre de 2000, afirmando que era “justa y legítima, defensiva y liberadora, y no una guerra de agresión y conquista” y que “de conformidad con los principios fundamentales de la justicia y la solidaridad ciudadana la República de Croacia dentro de sus posibilidades materiales garantiza a todos los defensores de los croatas, los familiares de los caídos y las víctimas de la Guerra Patria, que son los más meritorios para su creación, una protección, dignidad y atención completa”.<sup>171</sup> La reacción de los veteranos fue favorable, y más tarde la Declaración se utilizaba como base de sus nuevas protestas.

En noviembre de 2000 el Estado Mayor organizó una protesta en contra de la participación de Vojislav Koštunica en la Cumbre de Zagreb sobre los Balcanes Occidentales bajo el eslogan “por una Croacia europea, contra el carnicero de los Balcanes.”<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Angry Croat veterans protest mass grave probe [Veteranos croatas furiosos protestan contra la apertura de una fosa común] [http://www.jjvanka.net/archief/balkan\\_2000/2---/ceol750.html](http://www.jjvanka.net/archief/balkan_2000/2---/ceol750.html) (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>170</sup> Snježana Šetka, *Slobodna Dalmacija*, 10 de mayo 2000, “Nećemo rušiti državu, mi smo je stvorili!” [¡No vamos a derribar el Estado, nosotros lo creamos!] <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20000510/split.htm> (consultado por última vez el 12 de marzo de 2015)

<sup>171</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 102/2000, 13 de octubre 2000, <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/274008.html> (consultado por última vez el 12 de marzo de 2015)

<sup>172</sup> *Noticias de la Radiotelevisión Croata en inglés*, 24 de noviembre 2000, “Protest against the arrival of Vojislav Koštunica to Croatia” [Protesta contra la llegada de Vojislav Koštunica], <http://www.hrt.hr/arhiv/2000/11/24/HRT0020.html> (consultado por última vez el 12 de marzo de 2015)

La mayor manifestación tuvo lugar en febrero de 2001, cuando aproximadamente 200.000 personas se reunieron en Split para protestar por la acusación contra el general Mirko Norac. La manifestación fue organizada por el entonces líder de la oposición – la HDZ - Ivo Sanader, con las principales asociaciones de defensores. El entonces Vicepresidente del Estado Mayor, Luka Podrug, declaró: "¡Las autoridades actuales romperán los dientes en el caso del general Norac! O bien el gobierno títere caerá, o el Estado de Croacia, pero pueden estar seguros de que Croacia nunca caerá" y llamó al Presidente Mesić y al Primer Ministro Račan "enanos morales", acusándolos de traición a la patria.<sup>173</sup>

En abril de 2001, los veteranos entregaron una petición al Parlamento con alrededor de 400.000 firmas<sup>174</sup> pidiendo un referéndum para aprobar una ley orgánica que garantice el mismo trato a los defensores como el que tenían los combatientes del movimiento antifascista durante la Segunda Guerra Mundial.

El 20 de octubre 2001 en la plaza central de Zagreb el Estado Mayor para la Defensa de la Dignidad de la Guerra Patria organizó una protesta contra "la criminalización de la Guerra Patria" y en contra de la acusación de Ante Gotovina. El Presidente del Estado Mayor Coronel Mirko Čondić declaró que "al aceptar la acusación contra el general Gotovina, se aceptó la hipótesis de que la Nación croata fuera genocida y agresiva. De esa manera el gobierno aceptó y le impuso una culpa colectiva a la nación croata, cosa que es inaceptable. Es por ello que nuestra protesta es una reunión de humillados, engañados, desempoderados- no sólo los defensores, sino también de todos los ciudadanos croatas. Con esta actitud hacia los generales, el gobierno croata también está mostrando su actitud hacia la Guerra Patria. Es una

---

<sup>173</sup> *Monitor*, 12 de febrero 2011, "Miting u Splitu: Od potpore Norcu do zahtjeva za raspisivanjem izbora" [Mitin en Split: de apoyo a Norac a pedir elecciones anticipadas], <http://www.monitor.hr/clanci/miting-u-splitu-od-potpore-norcu-do-zahtjeva-za-raspisivanjem-izbora/11537/> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

<sup>174</sup> Dobrila Stella, *Index*, 17 de marzo 2001, "Prikupljeno 400 tisuća potpisa za referendum" [400 mil firmas recolectadas para el referéndum], <http://www.monitor.hr/clanci/prikupljeno-400-tisuca-potpisa-za-referendum/12056/> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

actitud de servicio a los intereses de las potencias mundiales y la relativización de la historia que está tratando de igualar al agresor y la víctima".<sup>175</sup>

En agosto de 2002 el Tribunal emitió la acusación contra el general Janko Bobetko. El Gobierno interpuso un recurso que el Tribunal rechazó en septiembre de 2002. Entonces el Gobierno envió la acusación al Tribunal Constitucional de la República de Croacia para interponer el recurso de inconstitucionalidad y ganar tiempo, afirmando que no extraditaría al general Bobetko. El presidente de HVIDRA Damir Varaždinac declaró que si el Gobierno no mantenía su promesa, los defensores impedirían la detención del general. Ya que Bobetko estaba en su casa debido al estado delicado de la salud, el Estado Mayor organizó guardias que hacían los defensores alrededor de su casa, los llamados "recolectores de castañas" alegando que era una coincidencia y que sólo estaban de paso.<sup>176</sup> En noviembre de 2002 el Estado Mayor de la Ciudad y el Condado de Zagreb declararon en una rueda de prensa que el Gobierno debería rechazar la "acusación política" del Tribunal de La Haya contra el general Janko Bobetko, y en caso de no tener la fuerza o la voluntad, renunciar." También pidieron la organización de un referéndum sobre el caso Bobetko.<sup>177</sup>

En marzo de 2003, después de la sentencia acusatoria contra el general Mirko Norac y los miembros del llamado "Grupo de Gospić" por crímenes de guerra por el Tribunal del Condado de Rijeka, los defensores protestaron frente al tribunal pero también bloquearon carreteras en la ciudad de Rijeka y la carretera nacional cerca de la ciudad natal de Norac, Sinj, y otras ciudades croatas. Los líderes de organizaciones de defensores e inválidos de guerra afirmaron que la acusación era una criminalización

---

<sup>175</sup> Gorana Dujčić, *HIC (Centro Croata de Información)*, 15 de octubre 2001 "Razgovor: pukovnik Mirko Čondić – predsjednik stožera za obranu digniteta domovinskog rata: Nitko ne može manipulirati hrvatskim braniteljima" [Entrevista: Coronel Mirko Čondić – Presidente del Estado Mayor para la Defensa de la Dignidad de la Guerra Patria: Nadie puede manipular a los defensores croatas] <http://www.hic.hr/dom/356/dom04.htm> (consultado por última vez el 12 de marzo de 2015).

<sup>176</sup> Sandra Milković, *Nacional*, 23 de octubre 2002, "Čondić organizirao «stražu» oko Bobetkove kuće" [Čondić organizó "guardias" alrededor de la casa de Bobetko] <http://arhiva.nacional.hr/clanak/1063/condic-organizirao-laquostrazuraquo-oko-bobetkove-kuce> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

<sup>177</sup> *Radiotelevizijska Croata, Boletín de Noticias Cortas* (en inglés), 13 de noviembre 2002 <http://www.hrt.hr/arhiv/2002/11/13/KRV.html> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

de la Guerra Patria y que los condenados y procesados generales "eran héroes, y no criminales".<sup>178</sup>

Cuando la HDZ regresó al poder desde 2003 hasta 2011, aunque la cooperación con el TPIY aumentó, debido a la política de condicionalidad de la UE, se observa una disminución significativa de las protestas de los defensores. Sin embargo, en diciembre, cuando el general Gotovina fue detenido en España y extraditado al TPIY, HVIDRA organizó protestas en Zagreb y Split. Por lo tanto podemos concluir que los defensores de las protestas no sólo estaban incentivados contra los autos de procesamiento o extradición, sino también contra el gobierno de centroizquierda.

Según el Informe de BTI Croacia en 2010 los defensores amenazaron con desorden público en el caso de que Ivo Josipović ganara las elecciones presidenciales debido a sus posiciones sobre la necesidad de enjuiciar los crímenes de guerra. "Estos grupos siguen teniendo un fuerte impacto, que a veces puede convertirse en el poder *de facto*. Este es especialmente el caso cuando el gobierno está dirigido por el SDP y no la HDZ".<sup>179</sup> Después de que la coalición de izquierda llegó al poder en 2011, de nuevo se observa un aumento de las protestas de los defensores.

En febrero de 2011 cuando el defensor croata Tihomir Purda fue arrestado en Bosnia y Herzegovina a la espera de su extradición a Serbia por acusaciones de crímenes de guerra, el Estado Mayor organizó una manifestación y reunió a varios miles de manifestantes.<sup>180</sup> En esa ocasión el defensor Mario Slaviček declaró: "no fuimos a la guerra ni moríamos para estar encerrados como bestias, para tener en nuestro Parlamento a aquellos que no querían Croacia y los que estaban en la guerra contra nuestro país. Hoy en día estas personas en nuestra casa croata deciden sobre nuestro destino. ¡Fuimos a la guerra por el secular anhelo de crear un Estado croata libre,

---

<sup>178</sup> *Index*, 26 de marzo 2003, "HVIDRA sutra blokira ceste zbog presude generalu Norcu" [Mañana HVIDRA bloqueará las rutas por la sentencia al general Norac] <http://www.index.hr/vijesti/clanak/hvidra-sutra-blokira-cestezbog-presude-generalu-norcu-/127695.aspx> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

<sup>179</sup> Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI), [http://www.bti-project.de/uploads/tx\\_itao\\_download/BTI\\_2012\\_Croatia.pdf](http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2012_Croatia.pdf) (consultado por última vez el 13 de marzo de 2015)

<sup>180</sup> *Al Jazeera*, 27 febrero 2011, Croats protest veteran's arrest, <http://www.aljazeera.com/news/europe/2011/02/201122741520528656.html> (consultado por última vez el 13 de marzo de 2015)



soberano e independiente! No vamos a permitir que nadie nos juzgue por haber creado el Estado croata".<sup>181</sup> Finalmente en marzo de 2011 la Oficina del Fiscal para Crímenes de Guerra de Serbia anuló la orden de captura contra Tihomir Purda y él regresó a Croacia con un avión del Gobierno croata. Fue recibido por una multitud de veteranos de guerra en Vukovar.

El 16 de abril de 2011 en la plaza central de Zagreb los defensores organizaron una manifestación de protesta en apoyo a los generales Gotovina y Markač, quienes fueron declarados culpables en primera instancia por el TPIY. Se reunieron decenas de miles de personas. Los líderes políticos fueron llamados traidores y criminales de guerra.<sup>182183</sup>

El 17 de noviembre de 2012, cuando los generales Gotovina y Markač fueron absueltos en segunda instancia por el TPIY por crímenes de guerra, fueron recibidos por más de 100.000 personas en la plaza central de Zagreb, en su mayoría defensores, y cálidamente recibidos como héroes. Cuando el general Ante Gotovina agradeció públicamente a las autoridades (de izquierda), el Primer Ministro y el Presidente de la República fueron silbados.<sup>184</sup>

Desde enero hasta noviembre 2013 asociaciones veteranas organizaron una serie de protestas contra la introducción de carteles cirílicos en Vukovar en las instituciones públicas de acuerdo con la Ley orgánica sobre las minorías nacionales.<sup>185</sup> Las

---

<sup>181</sup> *Index*, 26 de febrero 2011: "Oko 15 tisuća branitelja protiv Vlade"[Alrededor de 15 mil defensores contra el Gobierno] <http://www.index.hr/vijesti/clanak/oko-15-tisuca-branitelja-protiv-vlade-jaca-kaze-da-mi-je-dala-mirovinu-e-pa-zajebala-se/539794.aspx> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

<sup>182</sup> *Index*, 1 de noviembre 2014, "Kako su i zašto branitelji prosvjedovali od 2001 do danas" [Por qué y cómo protestaron los defensores desde 2001 hasta hoy], <http://www.index.hr/vijesti/clanak/kako-su-i-zasto-branitelji-prosvjedovali-od-2001-do-danas/781039.aspx> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

<sup>183</sup> *ABH* 16 de abril 2011- Prosvjed branitelja [Protesta de defensores], [https://www.youtube.com/watch?v=cSQbyY9I\\_Es](https://www.youtube.com/watch?v=cSQbyY9I_Es) (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

<sup>184</sup> Tomislav Klauški, *Index*, 17 de noviembre 2012, "Ante Gotovina srušio vlastiti mit" [Ante Gotovina destruyó su propio mito] <http://www.index.hr/vijesti/clanak/ante-gotovina-srusio-vlastiti-mit/647101.aspx> (consultado por última vez el 13 de marzo de 2015)

<sup>185</sup> Nikola Patković *Jutarni list*, 19 de enero de 2013, Branitelji organizirali prosvjed protiv uvođenja ćirilice [Defensores organizaron una protesta en contra de la introducción del cirílico] <http://www.jutarnji.hr/foto-tisuce-vukovaraca-prosvjedovalo-protiv-uvodenja-cirilice---vukovar-nikada-nece-biti-bykobap-/1079730/> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

protestas fueron organizadas bajo el lema "Vukovar nunca será Буковар"<sup>186</sup>. En abril los defensores organizaron una protesta en la plaza central de Zagreb, bajo el lema "No al cirílico en Vukovar"<sup>187</sup> reuniendo entre 20.000 y 40.000 personas. La situación culminó en septiembre de 2013, cuando el Gobierno decidió instalar los carteles y los ciudadanos de Vukovar, en su mayoría defensores, empezaron a destruirlos. Esto dio lugar a conflictos con la policía y muchos manifestantes heridos. Las protestas culminaron el 18 de noviembre 2013, cuando se conmemora la caída de Vukovar y en general el liderazgo político encabeza la caminata conmemorativa. Pero en 2013 asociaciones de veteranos de guerra bloquearon el paso al Presidente Ivo Josipović y el Primer Ministro Zoran Milanović, así que hubo dos caminatas conmemorativas separadas. Después de eso comenzaron una campaña de recolección de firmas para pedir un referéndum sobre el cirílico en Vukovar. La petición fue posteriormente rechazada por el Tribunal Constitucional.

En agosto de 2013 una coordinación de 17 organizaciones de veteranos del Condado de Sisak protestaron y consiguieron la prohibición de la erección del monumento a los civiles serbios caídos en agosto de 1995 en Žirovac alegando que tenían pruebas de que fueron asesinados por los paramilitares serbios. El Presidente de la Agencia para la Investigación y Documentación de los Conflictos Bélicos Ivica Pandža - Orkan declaró que "este monumento echaría la responsabilidad sobre los defensores croatas y acusaría Estado croata por el delito".<sup>188</sup> Por tanto, en la iglesia ortodoxa local sólo se celebró la santa misa por los civiles serbios caídos.

---

<sup>186</sup> "Vukovar" escrito en alfabeto cirílico

<sup>187</sup> Sanja Kovacs, *Jutarnji list*, 7 de abril 2013 "Očekujemo više od 20 tisuća prosvjednika" [Esperamos a más de veinte mil manifestantes] <http://www.jutarnji.hr/-ocekujemo-vise-od-20-tisuca-prosvjednika--branitelji-danas-u-zagrebu-prosvjeduju-protiv-uvodenja-cirilice/1095540/> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>188</sup> *SEEBiz.eu*, 9 de agosto 2013, "U Žirovcu ipak neće biti otkriven spomenik stradalim Srbima" [Después de todo, en Žirovac no se inaugurará el monumento a los serbios caídos] <http://www.seebiz.eu/u-zirovcu-ipak-neece-biti-otkriven-spomenik-stradalim-srbima/ar-70095/> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

En diciembre 2013 HVIDRA protestó contra el anuncio del gobierno de reducir por un 10% las pensiones de los defensores exceptuando a los inválidos de guerra con una discapacidad del 100%.<sup>189</sup>

Desde octubre 2014 hasta el momento de la presentación de la tesis,<sup>190</sup> los miembros inválidos de HVIDRA estaban reunidos "espontáneamente" en frente del Ministerio de Veteranos de Guerra pidiendo la dimisión del ministro y sus dos asistentes. Las protestas se transformaron en una especie de "acampado" en frente del Ministerio sin peticiones claras de los manifestantes. La protesta dividió la sociedad e incluso algunos defensores organizando una contra-manifestación afirmando que no "todos los defensores están en contra del Gobierno".<sup>191</sup> Esta es la primera vez que se escuchó la pluralidad de las voces y se observó una división dentro de la comunidad de defensores.

En febrero de 2015, cuando se revocó la orden de detención internacional contra Branimir Glavaš, ex comandante de la defensa de Osijek, él fue liberado de la prisión en Bosnia y Herzegovina donde cumplía una pena de prisión por crímenes de guerra cometidos en Osijek.<sup>192</sup> Los defensores organizaron una fiesta de bienvenida para él en la plaza central de su ciudad natal, Osijek, en Eslavonia Oriental. Glavaš también fue acogido por Đuro Glogoški, uno de los líderes de las "protestas de acampado" en frente del Ministerio de Veteranos de Guerra.

#### 4.4.7. Conclusiones

Los ex combatientes de la Guerra Patria, los defensores croatas, son un actor importante en la vida política croata. Esto es debido a su número importante (alrededor del 13% del cuerpo electoral) y su legitimidad proveniente de su participación en la

---

<sup>189</sup> *Jutarnji list*, 10 de diciembre 2013 "Prosvjed HVIDRE: 'Povucite odluku o smanjenju mirovina većih od 5.000 kuna!'" [La manifestación de HVIDRA: "Retiren la decisión sobre la reducción de las pensiones superiores a 5.000 kunas!"]

<http://www.jutarnji.hr/prosvjed-hvidre--povucite-odluku-o-smanjenju-mirovina-vecih-od-5-000-kuna--/1145720/> (consultado por última vez el 15 de marzo de 2015)

<sup>190</sup> Julio de 2015

<sup>191</sup> Mirjana Hrga, *Al Jazeera Balkans*, 5 de marzo 2015, "Kontekst: Veterani i protesti" [Contexto: los veteranos y las protestas], <http://balkans.aljazeera.net/video/kontekst-veterani-i-protesti> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

<sup>192</sup> Sven Milekić, *BIRN*, 2 de febrero 2015, "Glavaš Returns to Warm Welcome in Croatia" <http://www.balkaninsight.com/en/article/branimir-glavas-returns-to-croatia> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

Guerra Patria, consagrada en la Declaración Parlamentaria de la Guerra Patria. Son actores nacionales, no sólo cuando se trata de la defensa de sus derechos, sino también cuando se trata de la decisión del gobierno en relación con la Guerra Patria y los juicios contra los soldados croatas por crímenes de guerra, ya sea ante el TPIY o los tribunales nacionales.

Su sacrificio les otorga ciertos derechos y privilegios, pero también les da cierta autoridad moral sobre determinados temas. Ellos son los principales portadores de la construcción de la identidad y la narrativa dominante de una nación inocente que se defendía y de que ningún soldado croata puede haber cometido crímenes. Organizaciones defensoras suelen utilizar el término "defensores" como un sustantivo colectivo como si tuvieran el apoyo de toda la "población de los defensores". No son un grupo tan homogéneo, y esto es evidente en el número de diferentes asociaciones defensoras (de acuerdo con el último registro de asociaciones, existen 809 asociaciones cuya actividad principal es la Guerra Patria). Sin embargo, en la última protesta se escucharon algunas voces minoritarias entre los defensores de que no todos están de acuerdo con tal calificación y que ellos admiten que algunos de los miembros militares croatas cometieron crímenes de guerra, como fue el caso con Branimir Glavaš.<sup>193</sup>

Si tenemos en cuenta que alrededor de 90% de los soldados del ejército croata durante la guerra fueron movilizados (Žunec, Tatalović y Kulenović, 1999: 301), y que los que estaban matriculados en la universidad fueron exentos de la movilización, se puede deducir que la mayor parte de los jóvenes movilizados en la guerra no tenían una educación universitaria. Como Žunec también argumenta, "de todos modos, los veteranos, incluso antes de entrar en la guerra no eran los miembros más capaces de la sociedad. Las guerras y los ejércitos en muchos períodos históricos absorben aquellas partes de la población que están social y económicamente relativamente bajo en la escala, y para quienes el ejército y la guerra representan una posibilidad poco frecuente de promoción social" (Žunec, 2006: 28). Por lo tanto su fuerza no radica en sus argumentos o programas, sino en su edad, su cantidad y su capacidad de

---

<sup>193</sup> Mirjana Hrga, *Al Jazeera Balkans*, 5 de marzo 2015, "Kontekst: Veterani i protesti" [Contexto: los veteranos y las protestas], <http://balkans.aljazeera.net/video/kontekst-veterani-i-protesti> (consultado por última vez el 5 de marzo de 2015)

movilización. Y en el hecho de que si contamos sus miembros de la familia mayores de edad, es aproximadamente un tercio de todo el cuerpo electoral.

Las asociaciones de defensores no pueden ser consideradas organizaciones tradicionales de la sociedad civil, ya que se involucran en fuerte activismo político y mantienen fuertes conexiones con los partidos políticos, especialmente la HDZ. Desde el fin de la guerra en 1995 se ha organizado una serie de protestas, pero han sido más vocales sobre temas políticos que los asuntos humanitarios en beneficio de sus miembros.

En el período de la década de 1990 tuvieron una estrecha relación con la HDZ en gobierno encabezado por el entonces Presidente Franjo Tuđman. En ese período particular de la primera década de la independencia de Croacia y en la inmediata posguerra que los celebraba como libertadores del país con una reputación indiscutible. En el período de la posguerra (1996-1999) ganaron beneficios y privilegios importantes, pero no se invirtió ningún esfuerzo real para su reinserción en la sociedad en tiempos de paz. Esta es también la razón principal por la que este sector de la población se quedó atrapado en el pasado, siguió celebrando sus esfuerzos en tiempos de guerra e insistiendo en sus credenciales heroicas y los momentos en los que todos respiraron como uno, negándose a avanzar, aceptar una pluralidad de puntos de vista democráticos y la democratización del país en transición. En el período de posguerra se les dieron beneficios y privilegios, sin perspectivas reales de una amplia reinserción social y podríamos argumentar que se perdió el impulso a largo plazo. Después de 2000 los gobiernos posteriores, o bien no tenían la fuerza (Račan, Milanović) o la voluntad (Sanader, Kosor) política para cambiar esta situación insostenible.

A partir de 2000 su papel fluctúa entre una fuerza de choque y un ejército obediente, dependiendo de la opción política en el poder. En el período comprendido entre 2000-2003 y desde 2011-2015, con la coalición de centroizquierda en el poder, los defensores protestaron enérgicamente contra todas las cuestiones que les conciernen directa e indirectamente, en colaboración con la HDZ que utilizaba su potencial de movilización para sus propósitos políticos - ganar el poder de nuevo. Se organizó una

serie de protestas masivas en ambos períodos, y se utilizaron no sólo para protestar contra la política determinada o un problema, sino también como una plataforma en contra de la coalición de gobierno de izquierdas. Las principales cuestiones en el primer período fueron la cooperación con el TPIY en relación con la extradición de oficiales croatas acusados de crímenes de guerra y el intento del entonces Ministro de Veteranos de Guerra de publicar y purgar el Registro de los defensores de los veteranos e inválidos de guerra falsos. En el período de 2000 a 2003 la coalición gobernante fue incapaz de hacer cambios por temor a la agitación y el peligro a la estabilidad de la democracia.

Cuando la HDZ regresó al poder (2003-2011) las asociaciones defensoras se abstuvieron de su potencial de movilización y cambiaron rápidamente la retórica hacia la cooperación con el TPIY, aceptando el argumento ofrecido por el Primer Ministro Sanader de defender la legitimidad de la Guerra Patria ante el tribunal internacional. Esta abstención de la protesta también fue recompensada por la HDZ: la nueva Ley sobre los defensores croatas de la Guerra Patria amplió los beneficios de los defensores y el Registro de defensores no se publicó bajo el pretexto de la política de privacidad. Mientras tanto, catorce años después del final de la guerra el número de defensores aumentó por 86.000.

En noviembre de 2012 después de que los generales Markač y Gotovina fueron absueltos por el TPIY por crímenes de guerra cometidos durante la operación militar “Tormenta”, los defensores recuperaron impulso, y sobre todo después de la entrada de Croacia en la Unión Europea el 1 de julio de 2013. Desde entonces, y en vísperas de las elecciones parlamentarias y presidenciales (de octubre 2014 hasta junio de 2015) estamos nuevamente presenciando un aumento de las protestas con los reclamos en línea con la política de la HDZ. Por lo tanto, concluyo que los defensores son una herramienta poderosa, una fuerza de choque y un brazo extendido de la HDZ para sus fines políticos, cuando el partido está en la oposición.

## **4.5. La Iglesia Católica Romana en Croacia**

En esta sección se analiza el papel de la Iglesia Católica Romana en Croacia, sus relaciones con el Estado y las élites políticas en el período poscomunista y con otros actores nacionales de justicia transicional. Se analiza el marco jurídico de las relaciones entre la Iglesia y el Estado y el desarrollo de su función social desde 1990 hasta hoy. Se pone un énfasis especial en la actitud de la Iglesia hacia la Guerra Patria y los crímenes de guerra cometidos en ese período. Se analizan declaraciones de altos funcionarios de la iglesia, como también los artículos publicados en el principal semanario de la Iglesia Católica en Croacia- *Glas Koncila*. Se presta especial atención a la forma en la que se trata el tema de la Guerra Patria, el TPIY, la cuestión de las víctimas serbias asesinadas por las fuerzas croatas, el tratamiento de los veteranos de guerra y su posición hacia la Segunda Guerra Mundial y los crímenes cometidos durante el régimen comunista. En aras de facilitar la lectura a veces se utilizará el término "la Iglesia" como sinónimo de la Iglesia Católica Romana en Croacia, sin que eso signifique que sea la única comunidad religiosa en Croacia, sino la más numerosa y objeto del presente estudio.

### **4.5.1. La Iglesia Católica en Croacia en la época de Yugoslavia**

Varios autores afirman que en la segunda mitad del siglo XX, en la Yugoslavia socialista, la Iglesia Católica Romana en Croacia fue suprimida, y se mantenía en el ámbito privado. Sin embargo, esta posición le dio el papel de guardián de la identidad nacional y se convirtió en el sinónimo de la defensa de los intereses nacionales de Croacia. Es importante hacer hincapié en que el peor período para la Iglesia Católica en Yugoslavia fue entre 1952 y 1964, cuando no había relaciones diplomáticas entre Yugoslavia y la Santa Sede. Después de varias reuniones, las relaciones diplomáticas entre los dos países fueron restablecidas en 1966 con el llamado "Protocolo de Belgrado" o las actas de las reuniones que se celebraron entre los representantes del

gobierno de la RFSY y los representantes de la Santa Sede en 1966.<sup>194</sup> Según Baloban (2009), durante el período de Yugoslavia, la Iglesia fue sometida a una "guetización". Sin embargo, Jakelić (2010) sostiene que con la Constitución yugoslava de 1963 la Iglesia Católica entró en la esfera privada mediante la definición de la religión como un asunto privado<sup>195</sup>, lo que llevó a la Iglesia a un contacto directo con la vida familiar, y por lo tanto, empezó a formar parte de su identidad. Afirma que ocurrió una paradoja: "mientras que la identidad católica tuvo que permanecer privada durante cinco décadas del régimen comunista, no quedó como "un asunto de conciencia privada", sino más bien como una cuestión de "la identidad pública", no como una fuente de identificación individual y espiritual, sino de identificación de grupos religiosos y nacionales (croata y esloveno)". También afirma que dicha privatización de la religión durante el período comunista "puso el colectivismo en el centro de la religiosidad privada de los creyentes " (Jakelić, 2010: 48).

Aunque la Iglesia Católica, así como otras comunidades religiosas pertenecían a la esfera privada, tenía cierta libertad de acción, como también sus periódicos y prensa, lo que será tratado más adelante en el texto.

Radić en Velikonja (2003) menciona que las comunidades religiosas reemplazaron la oposición al régimen comunista, reunieron la "inteligencia orientada a lo nacional", y también se convirtieron en los guardianes de la identidad nacional y prácticamente se convirtieron en sinónimos de la identidad nacional. Por otra parte, "como resultado del pluralismo religioso en Yugoslavia, ninguna de las comunidades religiosas podía establecer una posición dominante en el país. Por lo tanto, se dirigieron a "sus" naciones dentro de las cuales esperaban mantener la posición dominante y que generalmente terminaban en el nacionalismo" (Velikonja, 2003: 14).

---

<sup>194</sup> Versión italiana del Protocolo (*Processo verbale degli incontri che si sono svolti tra i rappresentanti del governo della RSFJ e i rappresentanti della Santa Sede*) disponible en: <http://licodu.cois.it/?p=1138> (consultado por última vez el 10 de enero de 2015)

<sup>195</sup> Artículo 46 de la Constitución de la RFSY, adoptada el 7 de abril de 1963: „La confesión religiosa será libre y deberá ser asunto privado del hombre. Las comunidades religiosas estarán separadas del Estado y libres para practicar actos y ritos religiosos. Las comunidades religiosas pueden fundar escuelas religiosas para formar su clero. El abuso de la religión con fines políticos es inconstitucional. La comunidad social puede dar asistencia material a las comunidades religiosas. Las comunidades religiosas pueden tener el derecho a la propiedad de bienes inmuebles dentro de los límites determinados por la ley federal".



Después de la muerte de Tito y un lento debilitamiento de la federación, la Iglesia Católica Romana en Croacia empezó a ganar impulso en la década de 1980, ya que durante la Yugoslavia socialista "era considerada "croata" sin ser influenciada por el partido y las élites gobernantes" (Bremer 2008: 251). Brkljačić (2001) evalúa que en realidad la principal disputa entre el régimen y la Iglesia era sobre las "lealtades del pueblo". Sin embargo, Brkljačić afirma que la Iglesia Católica tenía la ventaja en Croacia, ya que "los vínculos que la conectaban a la población eran más fuertes y más grandes". Por lo tanto, concluye que lo que ocurrió a partir de 1985 en adelante fue un proceso de "renacionalización de la Iglesia Católica croata. Se desarrolló en dos direcciones: la *croatización* de la Iglesia y *recatolización* de la nación."

El primer acto simbólico de empezar a formar parte en la vida pública en Croacia era la celebración de Navidad de 1989 y después de las elecciones y la adopción de la Constitución la confesión religiosa se convirtió totalmente libre.

#### **4.5.2. La Iglesia Católica en Croacia en el período 1990-2000**

En la década de los años 1990, la Iglesia tuvo que reposicionarse en el nuevo contexto: las primeras elecciones libres en Croacia, la independencia del país, los acontecimientos bélicos, así como la inmediata posguerra. También estableció relaciones estrechas y sólidas con el principal partido político – la Unión Democrática Croata (HDZ) y el primer Presidente de Croacia, Franjo Tuđman. Estas relaciones simbióticas también determinarán el curso posterior de la posición de la Iglesia y la HDZ en la política, ya que en la década de 1990 la Iglesia, como la institución que preservó la integridad nacional y la identidad croata, legitimó el partido recién formado, obteniendo a cambio importantes beneficios y acceso a la educación pública, los medios de comunicación estatales, fuerzas armadas, policía, hospitales y prisiones.

##### **4.5.2.1. Las primeras elecciones y la independencia**

En calidad de guardián de la identidad nacional y de institución de mayor confianza, la Iglesia jugó un papel destacado en la política croata en 1990, sobre todo con respecto

a la primera celebración de elecciones libres y la independencia de Croacia. En las primeras elecciones democráticas la Iglesia dio todo su apoyo a los partidos de derecha, especialmente a la HDZ, con la declaración de los obispos de que "en el caso de que ganen los partidos de izquierda, ellos continuarán a tratar la Iglesia como un amenaza potencial, poniendo el clero bajo vigilancia y tratando de controlar la vida de la Iglesia" (Ribić, 2009: 198).

En su análisis del discurso del semanario *Glas Koncila* entre 1985 y 1990 Brkljačić afirma que la revista comentó las primeras elecciones libres de la manera siguiente: "ante las urnas los croatas sentían la obligación antes que nada de ser croatas, y después a pensar en los matices diferenciadores de los programas políticos".<sup>196</sup>

Bremer (2008) hace hincapié en que la influencia de la Iglesia también fue evidente en el referéndum que siguió en mayo de 1991 donde el semanario de la Iglesia *Glas Koncila* también recomendó a los ciudadanos votar a favor de la independencia de Croacia.

Esto también se refleja en el hecho de que la Santa Sede fue el primer Estado en reconocer Croacia el 13 de enero 1992, como también en la visita del Papa Juan Pablo II a Croacia durante la guerra en 1994. Este evento fue interpretado como la "confirmación de la independencia de Croacia, y el Presidente Franjo Tuđman, su gobierno y su partido percibieron la visita como la confirmación de su curso político" (Bremer, 2008: 256). La importancia del reconocimiento por parte de la Santa Sede también fue confirmada por el Presidente Josipović en su discurso de bienvenida al Papa Benedicto XVI en 2011: "Con el reconocimiento temprano de Croacia como Estado en los momentos cruciales no sólo para la creación, sino también para la supervivencia de la Croacia moderna, en el sentido político la Santa Sede tuvo un papel histórico clave. La fuerza de la autoridad política y moral de la Santa Sede y la Iglesia Católica fue seguida por muchos Estados, se detuvo la agresión contra Croacia y se aseguró la supervivencia de nuestro Estado".<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> *Glas koncila*, no. 19 del 13 de mayo de 1990, citado por Brkljačić (2001: 6)

<sup>197</sup> *Index*, 4 de junio 2011 "Josipović Papi: Makar nisam vjernik, u dubini svojih uvjerenja dijelim s vjernicima iste vrijednosti" [Josipović al Papa: aunque no soy creyente, en lo más profundo de mis convicciones comparto los mismos valores como los creyentes],

Después de 1990 la Iglesia ganó un peso político importante y comenzó a ser el creador de opinión más confiable en la sociedad. "Los políticos quieren escuchar lo que los sacerdotes dicen sobre un problema político concreto. Quieren salir en público juntos en varios eventos. Los dignatarios de la Iglesia tienen ahora la posibilidad de actuar en público, en la televisión y la radio, y presentar a la Iglesia y la ciencia religiosa. Tienen la oportunidad de evaluar la realidad social, política y cultural actual. Esto ahora incluso se espera de ellos" (Markešić, 2007: 119).

#### ***4.5.2.2. Las relaciones entre la Iglesia Católica y el partido gobernante HDZ***

Las relaciones entre la Unión Democrática Croata (HDZ) y la Iglesia tienen mucha importancia, sobre todo porque ese partido gobernó Croacia en la década de 1990. Según Markešić (2007) la Iglesia prácticamente legitimó a los políticos de la vieja guardia comunista que en ese momento se convirtieron en los nuevos y reformados políticos democráticos de HDZ que llevaron al país a su independencia. Este fue el caso del primer presidente, Franjo Tuđman, ex general del Ejército Yugoslavo y antiguo miembro del Partido Comunista. Hubo incluso algunos funcionarios del gobierno que eran funcionarios del servicio de inteligencia del antiguo régimen (como el segundo Primer Ministro de Croacia Josip Manolić), pero a pesar de ello, consiguieron el apoyo de la Iglesia. Esto se debe a la necesidad de cerrar las filas por el bien del proyecto de construcción nacional y la defensa de la agresión serbia.

Mojzeš en Velikonja (2003) explica que la Iglesia consideraba la HDZ "no sólo como un partido que representa los intereses croatas, sino como un movimiento anticomunista pancroata que proporcionaría mucha más libertad para la Iglesia católica entre los croatas" (Velikonja, 2003: 10), por lo que apoyaba el movimiento independentista croata. Vrcan calificó esta relación entre la Iglesia y HDZ en la década de 1990 como una "típica forma de relación entre el trono y el altar", lo que significa que durante ese período la Iglesia fortaleció la legitimidad de HDZ y que ser católico

---

<http://www.index.hr/vijesti/clanak/josipovic-papi-makar-nisam-vjernik-u-dubini-svojih-uvjerenja-dijelim-s-vjernicima-iste-vrijednosti/555124.aspx> (consultado por última vez el 20 de enero de 2015)

prácticamente se transformó en la ecuación de votar a favor de ese partido. "De esta manera los recursos religiosos del catolicismo en Croacia fueron la base para la movilización política de ciertas orientaciones políticas, y sobre todo, la orientación política de la Unión Democrática Croata" (Karabeg, 2004). Esto será especialmente evidente a partir de 2000, cuando la HDZ estaba en oposición entre 2000 y 2003 y desde 2011 hasta la actualidad.<sup>198</sup>

La Iglesia también sacó beneficios de este apoyo casi incondicional del partido en el poder, sobre todo con una posición privilegiada adquirida a través de una serie de tratados firmados con el Estado, analizados en la sección dedicada al marco legal.

#### ***4.5.2.3. La Iglesia durante la Guerra Patria en Croacia (1991-1995)***

Durante la guerra en Croacia la Iglesia jugó un papel importante en brindar asistencia a los refugiados y los desplazados internos a través de su amplia red de parroquias y Caritas. Además de este papel caritativo, la Iglesia apoyó el derecho de Croacia a la legítima defensa.

Al comienzo de la guerra, en agosto de 1991, el Cardenal Franjo Kuharić dio su legendario discurso en el centro de peregrinación de Marija Bistrica: "Nuestro patriotismo no debe ser envenenado ni siquiera con una gota de odio o deseo de venganza. La defensa de la libertad y de la paz es un derecho y un deber, pero siempre dentro de los límites de la legitimidad del estado de derecho. Por lo tanto no se debe hacer, ni en contra de una persona, ni de la propiedad, lo que estaría fuera de la defensa legal y una expresión de odio y venganza. Por eso nuestro patriotismo no debe ser racista, imperialista, chovinista. Nuestro patriotismo es cristiano. Por eso voy a repetir lo que dije recientemente en Petrinja: si mi enemigo quemó mi casa, yo no voy a quemar la suya. Si él ha destruido mi iglesia, yo no voy a tocar la suya. Al contrario, voy a preservarla. Si él ha salido de su casa, ¡yo no voy a tomar ni una aguja de ella! Si él mató a mi padre, hermano, hermana, yo no voy a responder de la misma manera, sino voy a respetar la vida de su padre, la vida de su hermano, su hijo, su

---

<sup>198</sup> Julio de 2015

hermana... Éstos deben ser nuestros principios, éstos deben ser nuestros actos, porque de lo contrario nosotros también seríamos las víctimas del dragón".<sup>199</sup>

Jakelić (2010) afirma que existen dos narrativas dominantes de la Iglesia Católica en Croacia durante la guerra. "Una de ellas era la narrativa del catolicismo universalista, que los eclesiásticos individuales, y a veces los miembros de la jerarquía eclesiástica, utilizaban cada vez que se hacía un llamamiento a la paz, la reconciliación y el diálogo. La otra era la narrativa del catolicismo colectivista, integrada en la retórica y las acciones de la Iglesia como organización, en particular su jerarquía y organismos oficiales, siempre que expresaban parcialidad hacia los católicos croatas, justificaban la guerra, o implícitamente (a través del silencio) aprobaban sus consecuencias" (Jakelić, 2010: 66).

Sin embargo, a pesar de la "simbiosis" con el gobierno de Croacia en la década de 1990 y una relación casi de "entre el altar y el trono" (Karabeg, 2004), la Iglesia se distanció de la política de Tuđman en Bosnia y Herzegovina en relación con la guerra croata-musulmana en Herzegovina en 1993 y pidió la protección de la integridad territorial de Bosnia y Herzegovina. La Iglesia lamentó que los crímenes de guerra hubieran sido cometidos por ambas partes en el conflicto, pero de nuevo señaló que en Bosnia y Herzegovina los croatas también se estaban defendiendo a sí mismos, al afirmar "que a los croatas no se les puede reprochar de haber tratado de conquistar otras provincias."<sup>200</sup>

Al final de la guerra en agosto de 1995, la Iglesia envió un mensaje a los serbios de Krajina a no huir de Croacia, sin embargo, con una retórica diferente que al principio de la guerra. Jakelić sostiene que durante la operación militar "Tormenta" el cardenal Kuharić "pidió a los soldados croatas que actuaran con humanidad, incluso hacia sus enemigos... porque así el enemigo sentiría que (los croatas) pertenecen a una *civilización diferente* – no a la civilización del odio y la venganza, sino a la civilización que desea el bien a todos y cada uno" (Jakelić, 2010: 66).

---

<sup>199</sup> Cardenal Franjo Kuharić, 15 de agosto 1991, santa misa en Marija Bistrica <https://www.youtube.com/watch?v=I6TNwc0gvrM> (consultado por última vez el 2 de febrero de 2015)

<sup>200</sup> *Glas Koncila*, no. 25 (1993), 8 de junio 1993. "Declaración de la Conferencia Episcopal Croata sobre los eventos en Bosnia and Herzegovina", citado por Dugalić (2007: 496) (consultado por última vez el 2 de febrero de 2015)

En el período entre 1995 y 1999 la Iglesia asumió su papel de caridad en la reconstrucción del país y la solidaridad con el pueblo. También comenzó a disfrutar de los beneficios de los tratados firmados entre Croacia y la Santa Sede (ver más en la sección sobre el marco legal). Ganó acceso a escuelas, medios de comunicación, ejército, policía, hospitales y prisiones. Por lo tanto, su influencia en la sociedad creció y siguió fortaleciéndose. Asimismo, en el período entre 1994 y 1999 se jubilaron varios obispos y nuevos obispos fueron nombrados, incluido el arzobispo de Zagreb, Franjo Kuharić, sustituido por el arzobispo Josip Bozanić.

#### **4.5.3. La Iglesia Católica en Croacia a partir de 2000**

En enero de 2000 se celebraron elecciones parlamentarias y presidenciales a la vez, ya que en diciembre de 1999 murió el Presidente Tuđman. Con la victoria electoral de la coalición de centroizquierda, y al devenir Stipe Mesić Presidente, comienza la verdadera transición democrática y la Iglesia tiene que encontrar su posición en ella. Es obvio que la Iglesia sigue siendo un factor político importante (como han demostrado todas las encuestas<sup>201</sup>) y, de acuerdo con las declaraciones de sus altos funcionarios, es evidente que aún queda cerca del partido Unión Democrática Croata de centro-derecha.

El cambio de gobierno y de presidente en 2000 también significaron el inicio de la cooperación de la República de Croacia con el TPIY y la extradición de los oficiales militares croatas acusados de crímenes de guerra por el Tribunal. Esto provocó una gran oposición de la Iglesia que alegó que el gobierno estaba tratando de criminalizar la guerra y empañar la imagen de la Guerra Patria, considerada como defensiva, justa y legítima. Los altos funcionarios de la Iglesia también a menudo mostraron apoyo abierto a los militares croatas acusados por el Tribunal. Cuando fue emitida la acusación contra el general Mirko Norac, el obispo de Split Marin Barišić se unió a las protestas masivas en Split organizadas por la HDZ en contra de la extradición del

---

<sup>201</sup> Véase más en la sección sobre los datos estadísticos.

general. Con cada acusación o extradición posterior insistieron en que Croacia era una nación heroica e inocente que sufrió la agresión y tuvo que defender su territorio.

El teólogo croata Dugalić considera que a partir de 2000 se inició el llamado proceso de *detuđmanización* por el gobierno de coalición, lo que significa que "los méritos de la independencia estatal, el reconocimiento internacional y la victoria militar en la Guerra Patria fueron cuestionados" con una clara intención de excluir la Iglesia de la esfera pública de la sociedad y por lo tanto "librarla" de la estrechez mental religiosa" (Dugalić, 2007: 523).

Como concluye Ribić, "desde el año 1999 la Iglesia en Croacia trata de abogar por la democracia y el nacionalismo por igual, donde el nacionalismo se entiende como una valoración saludable de todo lo bueno en el pasado croata... La iglesia tiene su concepción específica del nacionalismo y se percibe a sí misma como defensora del nacionalismo "saludable" y crítica de la "poco saludable" (Ribić, 2009: 204).

En general, a partir de 2000 la Iglesia estuvo siempre en línea con la corriente principal de la retórica nacionalista de la "santidad" de la Guerra Patria, con los generales acusados por el TPIY, con los veteranos de guerra, con la familia y otros valores cristianos. Cuando la HDZ estaba en el poder (2003-2011) la Iglesia no mostró una oposición abierta, aunque no siempre estaba de acuerdo con el gobierno. Sin embargo, cuando la coalición de izquierda estaba en el poder (2000-2003 y 2011-2015), las tensiones siempre subían y la retórica de los funcionarios de la iglesia sería más dura en sus declaraciones y mensajes. A pesar de que el Primer Ministro Milanović anunció públicamente que Croacia no cambiaría sus acuerdos con la Santa Sede que proporcionan fondos y privilegios para la Iglesia, en el período comprendido entre 2011 hasta 2015 las relaciones se polarizaron aún más. Se podría incluso argumentar que la Iglesia actúa como un brazo extendido de la HDZ en la oposición. Por otra parte "los partidos de derecha aceptan las opiniones políticas de la Iglesia Católica, pero gran parte de la población cree que esto no es inspirado por las

creencias religiosas de la dirección del partido, sino por el pragmatismo, para mantener su influencia en el electorado religioso."<sup>202</sup>

En lo que se refiere al Presidente Mesić, durante su mandato (2000-2010) él ni siquiera intentó un acercamiento sabiendo que no iba a conseguir el apoyo de la Iglesia, mientras que el presidente Josipović, socialdemócrata y agnóstico declarado (2010-2015) trató de acercarse a la Iglesia e incluso nombró a un supernumerario del Opus Dei, Stjepo Bartulica, como su asesor para las organizaciones religiosas. Sin embargo, a pesar de eso, Josipović nunca consiguió el apoyo real de la Iglesia. Eso era previsible, ya que, según el Informe de BTI sobre Croacia para 2012,<sup>203</sup> la Iglesia, junto con los veteranos de guerra, amenazó con disturbios si Josipović ganaba las elecciones en 2010.

En cuanto a la adhesión a la UE, la Iglesia apoyó Croacia en su camino hacia la integración europea, ya que lo consideraba como una prueba de que Croacia siempre perteneció al círculo cultural y a la civilización europeas. Sin embargo, pidió precaución dado el hecho de que "la Europa de hoy está sufriendo de una profunda crisis de valores" y se espera del liderazgo político proteger y defender "los intereses y la integridad nacionales", así como "preservar el patrimonio, las tradiciones, la verdad histórica, los recursos naturales y otros, es decir, todo lo que representa nuestra identidad nacional".<sup>204</sup>

Uno de los principales objetos de disputa con el gobierno socialdemócrata fueron las leyes sobre la reproducción asistida y la educación sanitaria. Cuando se aprobó la Ley de reproducción asistida en el Parlamento Croata (en julio de 2012), la Iglesia (así como HDZ en oposición) estaba fuertemente en contra. El conflicto se exacerbó con la introducción del programa oficial escolar de la Educación Sanitaria en las escuelas

---

<sup>202</sup> Bertelsmann Stiftung, BTI 2014 — Informe sobre Croacia. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014

[http://www.bti-project.org/uploads/tx\\_itao\\_download/BTI\\_2014\\_Croatia.pdf](http://www.bti-project.org/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Croatia.pdf) (consultado por última vez el 17 de enero de 2015)

<sup>203</sup> Bertelsmann Stiftung, BTI 2012 — Informe sobre Croacia. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2012

[http://www.bti-project.de/uploads/tx\\_itao\\_download/BTI\\_2012\\_Croatia.pdf](http://www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI_2012_Croatia.pdf) (consultado por última vez el 17 de enero de 2015)

<sup>204</sup> Conferencia Episcopal Croata: Carta de obispos croatas respecto de las negociaciones para la adhesión de Croacia a la UE, 19 de marzo 2010, (en croata) <http://www.hbk.hr/?type=dokument&ID=42> (consultado por última vez el 17 de enero de 2015)



públicas en otoño de 2012. Después del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por una organización católica de la sociedad civil (OSC) "En el nombre de la familia", el Decreto del Ministerio de Educación fue abolido por el Tribunal Constitucional en mayo de 2013.<sup>205</sup> La situación culminó con la iniciativa de la misma organización para introducir la definición de matrimonio como "la unión entre el hombre y la mujer" en la Constitución, que fue objeto del segundo referéndum jamás organizado en la Croacia independiente (después del referéndum sobre la adhesión a la UE). El referéndum constitucional se celebró el 1 de diciembre 2013 y la mayoría de los ciudadanos votaron a favor de la iniciativa. Sin embargo, como respuesta a esta medida, en julio de 2014 el gobierno aprobó la Ley sobre la unión civil registrada.

La Iglesia también apoya la iniciativa de los veteranos de guerra a no introducir signos públicos en el alfabeto cirílico en Vukovar y declarar la ciudad como lugar de especial reverencia, para conseguir una exención de la aplicación del uso de la lengua y la escritura de las minorías nacionales de Croacia de acuerdo a la Ley orgánica sobre la protección de los derechos de las minorías.<sup>206</sup> En una peregrinación de sacerdotes de Zagreb a Vukovar en abril de 2013 el cardenal Bozanić declaró: "Debemos decir claramente que la cuestión de un alfabeto es el resumen de muchas otras preguntas sin respuesta. Estas preguntas candentes todavía se están haciendo eco y seguimos en la búsqueda de respuestas. Por lo tanto Vukovar merece una especial sensibilidad que debe ser expresada por un régimen especial de las regulaciones positivas en algunas cuestiones."<sup>207</sup>

De acuerdo con el Informe BTI sobre Croacia para 2014, la Iglesia Católica critica a partidos de izquierda por su supuesto legado comunista, a pesar de que muchos prominentes fundadores de la HDZ eran miembros del Partido Comunista. Esto fue especialmente evidente durante las elecciones presidenciales de diciembre de 2014 y enero 2015 en las que el Presidente de la HDZ Tomislav Karamarko acusaba al

---

<sup>205</sup> Marinko Jurasić, *Večernji list*, 22 de mayo 2013: „Ustavni sud ukinuo je kurikulum zdravstvenog odgoja” [El Tribunal Constitucional abolió el programa oficial escolar de la Educación Sanitaria] <http://www.vecernji.hr/hrvatska/ustavni-sud-ukinuo-je-kurikulum-zdravstvenog-odgoja-557586> (consultado por última vez el 7 de enero de 2015)

<sup>206</sup> Véase más en el apartado 4.4. sobre los veteranos de guerra

<sup>207</sup> *Boletín de noticias de IKA* (Agencia Católica de Prensa) No. 28/2013, 29 de abril 2013 [http://www.ika.hr/bilteni/bilten\\_18-2013.pdf](http://www.ika.hr/bilteni/bilten_18-2013.pdf) (consultado por última vez el 7 de enero de 2015)

Presidente Josipović de pertenecer a la ideología comunista pro-yugoslava. Después de que la candidata por la HDZ, Kolinda Grabar Kitarović ganó las elecciones, el editor jefe de *Glas Koncila* exployó su hipótesis de que Croacia era rehén de una red de comunistas transformados que detentan el poder real en el país y destacó que la nueva Presidenta representaba un restablecimiento de contrapeso. Él dijo: "En los últimos 15 años en la política y la sociedad croata reinó una mentalidad comunista anticroata y proyugoslava. Sus representantes son ex miembros del Partido Comunista, sus hijos y simpatizantes que tuvieron el privilegio de la era comunista, así como miembros de los antiguos servicios de inteligencia. Ellos están gobernando casi todas las funciones importantes de la sociedad croata".<sup>208</sup>

Sólo podemos concluir que la Iglesia de hoy se mantiene firme del lado de la HDZ y es prácticamente su brazo extendido que pronuncia abiertamente la mayoría de las posiciones radicales de la HDZ. Puesto que la Iglesia Católica es la institución más influyente en Croacia con la más amplia red de parroquias e iglesias en casi todos los pueblos de Croacia, es una herramienta poderosa en manos de la actual oposición de derecha.

#### **4.5.4. La Iglesia Católica en Croacia y la identidad nacional croata**

Varios autores observan una superposición del patrón de identidad entre ser católico y croata, que también está confirmado por las estadísticas que muestran una discrepancia entre el número de católicos declarados y los creyentes practicantes.<sup>209</sup>

Vladimir Dugalić, profesor de la Facultad Católica de Teología en Đakovo, Croacia, explica que durante el régimen comunista "la Iglesia Católica, además de las actividades pastorales y religiosas, tuvo que asumir la tarea de preservar la unidad y la identidad nacional" (2007: 492). Tanjić también hace hincapié en que la Iglesia Católica en Croacia es "la institución más antigua con una trayectoria ininterrumpida

---

<sup>208</sup> Ivan Miklenić, *Glas Koncila* 3 (2117), 18 de enero 2015, "Glasovi za novo usmjerenje Hrvatske" [Voces para una nueva dirección de Croacia] [http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com\\_php&Itemid=41&news\\_ID=25847](http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com_php&Itemid=41&news_ID=25847) (consultado por última vez el 18 de enero 2015)

<sup>209</sup> Véase la sección sobre los datos estadísticos

en la compleja historia de la nación croata", y que "la Iglesia Católica es una de las instituciones más importantes que se ocupaba de la preservación de su identidad nacional y cultural" (2013: 1).

Este papel de la Iglesia Católica como preservador de la identidad nacional de Croacia es también visible en la Declaración del Parlamento Croata "en la que se condena el juicio político y la sentencia al Cardenal Stepinac"<sup>210</sup> aprobada en 1992, que indica que el Cardenal era uno de varios miles de croatas testigos de "los sueños centenarios de la Nación croata", y, al ser "injustamente condenado, una injusticia y un delito fue cometido también contra los croatas. En un juicio político y de farsa fue condenado a pesar de ser inocente, porque se había negado a proceder según la orden de las autoridades comunistas para llevar a cabo la separación de la Iglesia Católica Croata de Roma y el Vaticano, con el objetivo a largo plazo de la destrucción de la Iglesia Católica como guardián y preservador de la identidad centenaria y la libertad de la nación croata." Lo mismo también es evidente en el discurso de bienvenida por el presidente croata, Ivo Josipović, declarado agnóstico, otorgado con motivo de la visita del Papa Benedicto XVI a Croacia en junio de 2011, diciendo que Croacia es un país "con larga tradición cristiana, y con el catolicismo como un elemento esencial de la identidad nacional y cultural de la mayoría de sus ciudadanos" y que "en la historia moderna del siglo XX, actuando desde el espacio de profunda libertad espiritual, la Iglesia Católica en Croacia, especialmente en el período de pensamiento único revolucionario, jugó un papel importante en la preservación del ser nacional y del patriotismo croata."<sup>211</sup>

Mojzeš en Velikonja (2003) sostiene que "en términos generales, la religión en los Balcanes es colectivista, tradicional, jerárquica/ sacerdotal y protectora. Por

---

<sup>210</sup> "Deklaracija o osudi političkog procesa i presude kardinalu dr. Alojziju Stepincu" [Declaración por la que se condena el juicio político y la condena al Cardenal Dr. Alojzije Stepinac], 14 de febrero 1992, Boletín Oficial de la República de Croacia No. 9/92: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992\\_02\\_9\\_140.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_02_9_140.html) (consultado por última vez el 4 de enero de 2015)

<sup>211</sup> *Index*, 4 de junio 2011 "Josipović Papi: Makar nisam vjernik ,u dubini svojih uvjerenja dijelim s vjernicima iste vrijednosti" [Josipović al Papa: aunque no soy creyente, en lo más profundo de mis convicciones comparto los mismos valores como los creyentes], <http://www.index.hr/vijesti/clanak/josipovic-papi-makar-nisam-vjernik-u-dubini-svojih-uvjerenja-dijelim-s-vjernicima-iste-vrijednosti/555124.aspx> (consultado por última vez el 20 de enero de 2015)

colectivista, quiero decir que la relación principal no es del individuo con Dios, sino el colectivo [en algunos casos considerados como "el pueblo de Dios"] con Dios. El papel del individuo es pequeño en comparación con el interés de toda la comunidad religiosa." Por lo tanto, los líderes religiosos se convirtieron en protectores clave de su religión, que generalmente coinciden con las fronteras de la nación. También Jakelić (2010) afirma que en el caso de Croacia, como en el caso de otros países católicos, como Polonia e Irlanda, se puede hablar de un "catolicismo colectivista", y no de un "nacionalismo religioso", como afirman algunos otros estudiosos. Es una especie de religión que no es una elección, sino forma una parte integral de la identidad nacional, que se desarrolla en un contexto social, cultural e histórico especial, y, en general, como identidad se define por la oposición a la "otra" vecina que en el caso de Croacia es la ortodoxia serbia. Históricamente ser católico significaba ser croata mientras que ser ortodoxo significaba ser serbio, creando así una identidad colectiva vinculada a la religión.

Esta superposición y difuminación de las líneas divisorias entre la identidad de la nación croata y el catolicismo y sus consecuencias en la sociedad croata moderna también son evidentes en la revisión histórica de la posición de la Iglesia Católica en Croacia.

#### **4.5.5. El marco jurídico de la posición de la Iglesia Católica en Croacia**

Desde la aprobación de la Constitución de la República de Croacia en 1990<sup>212</sup> está garantizada la libertad de religión<sup>213</sup> y "las comunidades religiosas son libres para llevar a cabo públicamente servicios religiosos, abrir escuelas, academias y otras instituciones, organizaciones de beneficencia y caridad y gestionarlas, y gozarán de la protección y asistencia del Estado en sus actividades"<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> Constitución de la República de Croacia, (Boletín Oficial de la República de Croacia 56/1990), 22 de diciembre 1990, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990\\_12\\_56\\_1092.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html) (consultado por última vez el 14 de abril de 2015)

<sup>213</sup> Artículo 40 de la Constitución

<sup>214</sup> Artículo 41 de la Constitución

En lo que se refiere a la Iglesia Católica en Croacia, el tratamiento especial de esa comunidad religiosa comenzó con la decisión del Ministerio de Educación y Cultura en enero de 1991, vinculada con la introducción de la enseñanza religiosa en las escuelas primarias y secundarias del año escolar 1991/1992. Aunque el Catecismo Católico era una asignatura optativa y obligatoria para aquellos que optaron por él, este "fue el primer paso a favor de la Iglesia Católica" (Zrinščak, 2006: 128). Zrinščak argumenta que esto es el resultado del hecho de que la posición social de la Iglesia Católica se da por sentada (2006: 132) lo que significa que se consideró un desarrollo natural de los acontecimientos desde que el catolicismo se considera como algo inherente a la identidad nacional croata.

Además, la Iglesia Católica fue la única comunidad religiosa en regular sus relaciones con la República de Croacia en la década de 1990, mientras que el estatus de todas las demás comunidades religiosas no estaba regulado hasta el año 2002, cuando se aprobó la Ley sobre las comunidades religiosas.<sup>215</sup> En 1996 y 1998 cuatro tratados fueron celebrados entre la Santa Sede y la República de Croacia:<sup>216</sup>

1. Tratado entre la Santa Sede y la República de Croacia sobre asuntos legales<sup>217</sup>
2. Tratado entre la Santa Sede y la República de Croacia sobre el cuidado pastoral de los fieles católicos, miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía de la República de Croacia<sup>218</sup>
3. Tratado entre la Santa Sede y la República de Croacia sobre la cooperación en el ámbito de la educación y la cultura<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Ley sobre las comunidades religiosas (Boletín Oficial del Estado No. 83/2002), 8 de julio 2002, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_07\\_83\\_1359.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_07_83_1359.html) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>216</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de la República de Croacia, Tratados bilaterales firmados por país, la Santa Sede (en inglés) [http://www.mvep.hr/en/foreign-politics/bilateral-relations/overview-by-country/holy-see-\(the\),126.html](http://www.mvep.hr/en/foreign-politics/bilateral-relations/overview-by-country/holy-see-(the),126.html) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>217</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 3/1997 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997\\_02\\_3\\_19.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_02_3_19.html) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>218</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 2/1997 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997\\_02\\_2\\_9.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_02_2_9.html) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

4. Tratado entre la República de Croacia y la Santa Sede sobre asuntos económicos<sup>220</sup>.

Aparte del hecho de que era la única comunidad religiosa que obtuvo beneficios de los tratados en la primera década de la existencia de la República de Croacia, esta posición privilegiada se destacó especialmente en los mismos tratados. En el preámbulo del Tratado de asuntos legales, el Tratado de cooperación en el ámbito de la educación y la cultura y el Tratado sobre temas económicos se ha destacado "el papel irremplazable de la Iglesia Católica en la educación del pueblo croata y su papel histórico y presente en el ámbito social, cultural y educativo", mientras que el Tratado de asuntos legales y el Tratado de cooperación en el ámbito de la educación y la cultura también hacen hincapié en el hecho de que "la mayoría de los ciudadanos de la República de Croacia son miembros de la Iglesia Católica."

A continuación se presentan los puntos principales de los cuatro tratados.

Con el Tratado de asuntos legales se le reconoce a la Iglesia y a todas sus unidades organizativas la personería jurídica y se le garantiza la libertad de prensa, publicación de libros, periódicos, revistas y otras actividades relacionadas con su misión y se le da acceso a los medios de comunicación estatales (periódicos, radio, televisión) (Art. 12). El matrimonio canónico tiene efectos civiles desde el momento de su contracción (Art. 13).<sup>221</sup> Por último, si un miembro del clero está siendo investigado por acciones criminales, las autoridades judiciales informan previamente a las autoridades eclesiásticas competentes (Artículo 8).

El Tratado de cooperación en el ámbito de la educación y la cultura introduce el Catecismo Católico en el programa oficial de la educación primaria y secundaria y es obligatorio para aquellos alumnos que opten por él. Además, todo el sistema de la educación pública (incluidas las universidades) tendrá en cuenta los valores de la ética

---

<sup>219</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 2/1997 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1997\\_02\\_2\\_10.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1997_02_2_10.html) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>220</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 18/1998 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1998\\_12\\_18\\_165.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/1998_12_18_165.html) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>221</sup> "...si las partes no tienen impedimentos civiles y si se han respetado las disposiciones de la legislación de la República de Croacia."

cristiana. (Art. 1) El gobierno financia las instituciones académicas de teología en el país y todos los institutos eclesiásticos para la educación de los profesores de religión y otros miembros del cuerpo pastoral (Art. 11) Una vez más, como en el Tratado sobre asuntos legales se destaca que "por el servicio que la Iglesia Católica está llevando a cabo en la sociedad" la Iglesia tiene acceso a los medios de comunicación estatales, especialmente la radio y la televisión (Art.12). Además, el Estado va a "prestar especial atención a los sentimientos de los católicos y los valores humanos fundamentales de carácter ético y religioso" en los medios estatales.

Según el sociólogo croata Vrcan, "la Iglesia Católica ganó un monopolio sobre la cosmovisión en la esfera de la educación en Croacia y un monopolio de hecho en los programas de televisión estatales. Y no hay otro factor de cosmovisión en Croacia que tenga tales derechos en la televisión como la Iglesia Católica "(Karabeg, 2004).

Con el Tratado sobre el cuidado pastoral de los fieles católicos, miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía, se establecerá el Ordinariato Militar, con el ordinario militar nombrado por el Papa (Art. 2). El Ordinariato Militar tiene el estatus de diócesis, y está bajo la competencia de la Conferencia Episcopal Croata. Es financiado por el gobierno de la República de Croacia (Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior): los salarios del personal y también todas las condiciones materiales, es decir, las oficinas del Ordinariato Militar y los lugares en los que se puede servir la misa. (Art. 9) El Ordinariato Militar fue oficialmente establecido el 25 de abril de 1997.<sup>222</sup>

El Tratado sobre asuntos económicos restituye las propiedades confiscadas durante el régimen comunista yugoslavo o proporciona un reemplazo adecuado, o una compensación económica para las propiedades en las que la restitución no es posible. Además, "reconociendo en general el valor del trabajo social de la Iglesia católica en el campo de la cultura, la educación, la sociedad y el ámbito ético", el gobierno proporcionará apoyo financiero anual a la Iglesia Católica (Art. 2) que consiste en un monto mensual del presupuesto del Estado correspondiente a dos salarios medios

---

<sup>222</sup> Hoy en día existen 36 Ordinariatos Militares en el mundo, de los cuales 15 en Europa, y de éstos 6 se encuentran en los países ex comunistas (Polonia - reinstalado en 1991 después de la suspensión de 1947 a 1991, Hungría 1994, Croacia 1997, Lituania 2000, Eslovaquia 2003, Bosnia y Herzegovina 2011). <http://www.gcatholic.org/dioceses/data/type-mltr.htm> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

brutos, multiplicado por el número de parroquias en el país (Art. 6). Esta cantidad se eleva en un 20% en el curso de los próximos diez años para resolver la cuestión del seguro de jubilación de los miembros del clero, monjas y monjes que cumplieron 65 años, y cuya jubilación no ha sido resuelta de manera sistemática (Art. 9). También, a propuesta del obispo de la diócesis, en los planes de desarrollo de ciudades se prevé una ubicación adecuada para la construcción de nuevas iglesias e instalaciones necesarias para la celebración de misas y el trabajo pastoral (Art. 12), y ya que los centros pastorales brindan un servicio público útil para la sociedad, las autoridades competentes contribuirán a la construcción y reconstrucción de edificios de la iglesia de acuerdo a sus posibilidades.

Zrinščak argumenta que el Gobierno cometió un grave error de procedimiento al celebrar los tratados con la Santa Sede (en base a la Constitución, y no una nueva ley) - con otro Estado, debido a que los acuerdos internacionales tienen primacía sobre las leyes nacionales (2006: 130,131). Milić también afirma que "la Iglesia Católica (romana y griega) goza de una posición especial regulada por tratados interestatales" (2008: 15), que tienen supremacía sobre la Ley sobre las comunidades religiosas, así como otras leyes de la República de Croacia.

Aparte de los tratados firmados con la Santa Sede, se adoptó una serie de documentos de aplicación. Mencionaré sólo los que son relevantes para este trabajo:

Un registro especial para la Iglesia Católica y sus unidades organizativas se estableció ante el Ministerio competente, de acuerdo con el Protocolo especial sobre la forma de registro de las personas jurídicas de la Iglesia Católica<sup>223</sup> en 2002. La Iglesia Católica tiene un registro separado del Registro de las comunidades religiosas. Lončarević (2010) explica que esto se debe a que "las diócesis de la Iglesia Católica en Croacia fueron establecidas por los actos jurídicos correspondientes de la Santa Sede, sujeto de Derecho Internacional. La sede de la Iglesia Católica no se encuentra en Zagreb, sino en Roma, por lo que sus unidades de organización (diócesis, parroquias, etc.) están registradas en un registro especial".

---

<sup>223</sup> Versión italiana disponible en <http://licodu.cois.it/?p=1029&lang=en> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)



Con el Tratado de la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas y en las instituciones preescolares públicas<sup>224</sup> firmado el 29 de enero de 1999, la práctica introducida a partir de 1991 no sólo se confirmó legalmente sino que también amplió el alcance de las actividades de la Iglesia Católica. En el Artículo 11 se insiste en que "(1) dado que las tradiciones religiosas católicas están profundamente arraigadas en el patrimonio cultural croata, esto será tomado en cuenta en el sistema escolar público croata, sobre todo al organizar iniciativas y programas religiosos y culturales adecuados, que, además del sistema escolar, incluyen varios campos de la vida social y cultural, (2) los actos de culto también se pueden organizar en las instalaciones de la escuela en ocasiones especiales con el consentimiento del director de la escuela, y también (3), en ocasión de la visita del obispo de la diócesis a la parroquia, los alumnos que lo deseen, pueden reunirse con el obispo en las instalaciones de la escuela." El Artículo 12 establece que los sacerdotes de la parroquia, debido a la naturaleza de su servicio, tienen derecho a dar clases de Catecismo Católico en la escuela varias horas por semana.

También se le otorga competencia exclusiva en la decisión sobre el contenido de los libros de texto de Catecismo Católico, que son, como afirman Zrinščak et al., "firmemente basados en la enseñanza doctrinal de la Iglesia Católica y su teología normativa". En lo que se refiere a otras religiones, los libros de texto los validan "desde un punto de vista confesional. Por otro lado, un enfoque tolerante y dialogante se da en el caso de los nuevos movimientos religiosos cuya autenticidad y distinción se les niega. El ateísmo y el laicismo también son tratados negativamente" (Zrinščak et al, 2014:143). Zrinščak et al. (2014) argumentan que otras comunidades religiosas regulan la educación religiosa en las escuelas en base a los acuerdos firmados con el gobierno después de la adopción de la Ley sobre las comunidades religiosas en 2002, pero estos acuerdos difieren de los acuerdos que el gobierno firmó con la Santa Sede en el campo de la educación, precisamente en los dos artículos mencionados.

Otro reglamento de aplicación de los Tratados sobre asuntos legales y el Tratado en el ámbito de la educación y la cultura fue el Acuerdo entre la Radiotelevisión Croata y la

---

<sup>224</sup> El acuerdo (en croata) está disponible en la página web de la Conferencia Episcopal Croata <http://www.hbk.hr/?type=dokument&ID=35> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

Conferencia Episcopal Croata firmado el 27 de julio 2000<sup>225</sup> con respecto al programa religioso católico en la televisión y la radio estatales. La obligación de la Televisión Croata hacia la Iglesia Católica es: la transmisión en vivo de la misa dominical todos los domingos y la Navidad (a excepción de los domingos cuando se prevean otros ritos de Iglesias y comunidades religiosas); 25 minutos de programa interconfesional de noticias, reportajes y comentarios los domingos por la tarde; 7 minutos de comentarios del Evangelio los domingos por la tarde; un programa semanal dedicado a los temas sociales, educativos y humanitarios (30 minutos), una vez al mes un programa de debate, emitido de noche y de 60 minutos; un programa adecuado con motivo de eventos de la iglesia importantes en Croacia y en el mundo. (Art. 3) Además, la televisión croata (de acuerdo a sus posibilidades) transmite importantes informes internacionales sobre los temas de la Iglesia Católica y la cultura cristiana (Art. 4)

En cuanto a la radio, sus obligaciones son las siguientes: para el Primer Programa: retransmisión en directo de la misa del domingo y de importantes fiestas católicas; cada mañana un programa de 5 minutos sobre la espiritualidad con una repetición por la tarde; un programa semanal de 30 minutos sobre la educación religiosa; programa semanal de 60 minutos de revisión y comentarios de los eventos de la iglesia actual; programas especiales en ocasión de grandes eventos católicos y feriados. Para el Tercer Programa: servicios adecuados sobre el patrimonio filosófico y cultural de autores cristianos, (Art. 5), así como las transmisiones regulares a través de las estaciones regionales en cooperación con las archi/diócesis regionales (Art. 6.). Los editores del Programa Religioso de la Televisión Croata y Radio Croata son nombrados y destituidos por el Director de la Radiotelevisión Croata en conformidad con la Conferencia Episcopal Croata (Art. 7)

Además, se firmaron el Acuerdo adicional sobre el cuidado pastoral en cárceles, prisiones y centros de reeducación (12 de septiembre 2002)<sup>226</sup> y el Acuerdo sobre el cuidado pastoral en hospitales y otras instituciones médicas e instituciones de

---

<sup>225</sup> Acuerdo entre la Radiotelevisión Croata y la Conferencia Episcopal Croata, 27 de julio 2000, <http://www.hrt.hr/arhiv/2000/07/27/HRT0020.html> (consultado por última vez el 18 de noviembre 2014)

<sup>226</sup> La versión italiana disponible en: <http://licodu.cois.it/?p=1012&lang=en> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

asistencia social (31 de octubre 2005).<sup>227</sup> Con el Acuerdo sobre el cuidado pastoral en cárceles la Iglesia gana acceso a las instituciones penitenciarias y los sacerdotes que trabajan ahí a tiempo completo tienen derecho a salarios proporcionados por el gobierno.<sup>228</sup> El gobierno también debe proporcionar un espacio adecuado en este tipo de instituciones para que el cuidado pastoral tenga lugar. El Acuerdo sobre el cuidado pastoral en hospitales regula el nombramiento del capellán del hospital, su remuneración económica, la construcción de capillas y el uso de salas adecuadas para las necesidades religiosas. Los capellanes de hospitales también son apoyados económicamente por el gobierno<sup>229</sup> o por el hospital.<sup>230</sup>

Al tomar en cuenta los cuatro tratados firmados entre la Santa Sede y la República de Croacia y los documentos de aplicación posteriores, podemos concluir que la Iglesia Católica obtuvo un acceso general a los sectores más importantes de las instituciones públicas (escuelas, medios de comunicación, el ejército, la policía, hospitales y prisiones) con significativos privilegios materiales y de estatus, a veces en detrimento de un estado democrático y verdaderamente laico.

También obtuvo ventajas significativas con respecto a otras comunidades religiosas ya que la posición de otras comunidades religiosas no estaba regulada hasta el año 2002 con la aprobación de la Ley sobre la posición legal de las comunidades religiosas.

#### **4.5.6. Datos estadísticos**

Según el censo de 1991 el 76,5% de la población se declaró católica (Zrinščak, 2006: 128). Este porcentaje alcanzó el 87,83% en el censo de 2001<sup>231</sup>, y el 86,29% en el censo de 2011.<sup>232</sup>

---

<sup>227</sup> El texto íntegro del acuerdo está adjunto al final del artículo: Mateljan, A. (2008) Svećenik i bolesnik Načela za kršćansku komunikaciju svećenika i bolesnika u bolnici [El sacerdote y el paciente. Los principios de comunicación Cristiana entre el sacerdote y el paciente en el hospital] *Služba Božja* 48 No. 4, str. 380 - 407

<sup>228</sup> Artículo 4 del Acuerdo.

<sup>229</sup> Artículo 4: La suma mensual de 1.000 HRK por hospital e instituto.

<sup>230</sup> Artículo 6 Los capellanes en los hospitales percibirán el sueldo mensual de la Conferencia Episcopal Croata, pero los hospitales financian a aquellos capellanes cuyas actividades ellos contratados, por medio de un contrato con la diócesis en la que el hospital está ubicado.

<sup>231</sup> Instituto Nacional de Estadísticas, 31 de marzo 2001, Censo de población en Croacia, [http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/H01\\_02\\_04/H01\\_02\\_04.html](http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/H01_02_04/H01_02_04.html), (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

Otras investigaciones y encuestas arriban a valores similares, con un porcentaje promedio de católicos en Croacia de 87,6%. Črpić y Zrinščak (2010) citan los resultados de varias encuestas:

Encuestas de religiosidad católica en Croacia	Año	%
Aufbruch <sup>233</sup>	1997	82,8%
La religión y la moral en Croacia <sup>234</sup>	1998	89,7%
Los cambios religiosos y sociales en Croacia <sup>235</sup>	2004	89,8%
Iglesia y la religión en la Europa ampliada <sup>236</sup>	2009	88,1%

Sin embargo, el número de "católicos practicantes", que regularmente van a la iglesia y asisten a ceremonias religiosas ronda el 30%.

El contraste entre el porcentaje de la población que se identifica como católica y el porcentaje de personas que efectivamente asiste a los servicios religiosos reside en que hay un patrón de identidad donde ser católico apostólico romano significa ser croata. Aunque la mayoría de los croatas se declaran como católicos, "no van a la iglesia, ni rezan e incluso pueden no creer en la existencia de Dios" (Bremer, 2008: 264). Črpić y Zrinščak también concluyen que la Iglesia Católica Romana en Croacia sigue siendo "el marco simbólico de identificación más amplio, dada la gran identificación confesional/ religiosa y la alta confianza en la Iglesia como institución" (2010: 21).

Črpić y Zrinščak (2010) comparan los resultados de la Encuesta Europea de Valores realizada en Croacia en 1999 y 2008. Los autores llegan a la conclusión de que Croacia es uno de los países europeos más religiosos con una religiosidad muy alta y

<sup>232</sup> Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de población en Croacia 2011, [http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01\\_01\\_10/h01\\_01\\_10\\_RH.html](http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_10/h01_01_10_RH.html) (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

<sup>233</sup> Encuesta de sociología de la religión iniciada por Pastorales Forum Viena, realizada en el 1997

<sup>234</sup> Kušar, S. (1998). Neki aspekti religioznosti u Hrvatskoj [Algunos aspectos de religiosidad en Croacia], *Bogoslovna smotra*, 68 (4), 513-563, citado por Črpić y Zrinščak (2010)

<sup>235</sup> Marinović Jerolimov, D. (2005). Tradicionalna religioznost u Hrvatskoj 2004. Između kolektivnoga i individualnoga [La religiosidad tradicional en Croacia en 2004. Entre lo colectivo y lo individual], *Sociologija sela*, 43 (168), 303-338, citado por Črpić y Zrinščak (2010)

<sup>236</sup> Nikodem, K. y Zrinščak, S. (2009), *Croatian Religious Story. Coexistence of Firm Institutionalized and Individualized Religiosity*. Research report for the project "Church and Religion in an Enlarged Europe", citado por Črpić y Zrinščak (2010)

estable. A pesar de una disminución de la confianza entre 1999 y 2008, la Iglesia sigue siendo la institución de más confianza en la sociedad.

Jakelić cita una encuesta realizada por la teóloga e historiadora Anna Maria Gruenfelder en 2001 quien indicó que el 75% de la población croata tenía más confianza en la Iglesia Católica que en cualquier otra institución en la sociedad.<sup>237</sup> Otra encuesta (telefónica) realizada por el diario *Večernji list* en 2003 indicó que "la disminución de la confianza en todas las instituciones sociales croatas también afectó la Iglesia Católica. Sólo el 31% de los encuestados declararon que confiaban en esa institución y sus élites. Pero la encuesta también reveló que la Iglesia Católica era la única institución de confianza en la sociedad croata" (2010: 50).

Dugalić (2007) también cita varios estudios donde se indica que la Iglesia Católica en Croacia se considera "como uno de los pilares de la sociedad con mayor credibilidad moral, donde alrededor del 45% de la población la percibe como la institución más segura".<sup>238</sup>

Por último, la encuesta de UNICEF sobre las opiniones y actitudes de los niños y jóvenes en Croacia<sup>239</sup>, llevada a cabo en el segundo semestre de 2009, reveló que la institución en la que más confía la juventud es la Iglesia Católica, seguida de las fuerzas armadas y la policía, mientras que la confianza en los representantes de las autoridades políticas es extremadamente baja.

Si tomamos en cuenta los datos del año escolar 2009/2010 destacados por Zrinščak et al. (2014), que indican que el 93,6% de los alumnos de las escuelas primarias y el 75,4% de las escuelas secundarias asistieron a la enseñanza religiosa católica, se

---

<sup>237</sup>Gruenfelder, A. M. "The Catholic Church among Croats A change of paradigm?", (2000) Central Europe Review, Vol 2, No. 19 [www.ce-review.org/00/19/gruenfelder19.html](http://www.ce-review.org/00/19/gruenfelder19.html), (consultado por última vez el 4 de enero de 2015)

<sup>238</sup>Dugalić (2007: 492), cita tres encuestas: Baloban S. y Rimac I. (1998) Povjerenje u institucije u Hrvatskoj [Confianza en las instituciones en Croacia], *Bogoslovska smotra*, 68, No. 4., pp. 666; Zrinščak, S. (2005) Religija, civilno društvo, socijalni problem [La religión, la sociedad civil y los problemas sociales], *Društvena istraživanja*, 14, No. 1–2, pp. 86–88; Rimac I. (2000) Neke determinante povjerenja u institucije političkog sustava u Hrvatskoj [Algunas determinantes de la confianza en las instituciones del sistema político en Croacia], *Bogoslovska smotra*, 70, No.2, pp. 477–479.

<sup>239</sup><http://www.unicef.hr/upload/file/351/175805/FILENAME/StavovidjeceimladihuHrvatskoj.pdf> (consultado por última vez el 15 de enero 2015)

puede prever que la tendencia de identificación con la Iglesia Católica se va a mantener en el tiempo.

#### **4.5.7. La Iglesia y los medios de comunicación**

Aunque la religión era asunto privado en Yugoslavia, las comunidades religiosas tenían sus medios de comunicación (sin tomar en cuenta el grado de libertad de prensa en ese período). Tal es el ejemplo del principal semanario católico en Croacia, *Glas Koncila*, publicado regularmente desde 1962, al principio cada dos semanas, y desde 1985 como revista semanal.

En su análisis del discurso de las publicaciones de *Glas Koncila* entre 1985 y 1990, Brkljačić (2001) observa un cambio gradual de actitud y retórica en la revista, y, posteriormente, de la Iglesia Católica Romana en Croacia en la etapa final de la federación yugoslava, especialmente en cuanto a la relación hacia las naciones croata y serbia. Al comienzo del período de análisis el término croata, o la lengua croata, ni siquiera se mencionaba, a excepción del caso en el que se habló de los croatas en el extranjero. Se utilizaron los términos tal y como "la patria" y "la lengua materna", sin hacer referencia especial a qué lengua o territorio geográfico se refería. Sin embargo, en 1988 se produjo un cambio y se puede percibir una retórica más nacionalista, con artículos dedicados a personajes históricos que luchaban a favor o en protección de los derechos nacionales croatas o los esfuerzos invertidos para preservar la lengua croata. Además, en paralelo al renacimiento nacional observado en la revista sobre el papel de la Iglesia Católica Romana como guardián de la identidad nacional croata, hubo una serie de artículos dedicados al Otro, es decir los serbios, estigmatizados y generalmente caracterizados como expansionistas y fuertemente anti-croatas que intentaban borrar a los croatas de la faz de la tierra.

Cuando Croacia organizó las primeras elecciones democráticas y más tarde declaró su independencia, como ya he mencionado, la Iglesia Católica volvió a entrar en el espacio público con enorme popularidad. Eso también significó el acceso y las declaraciones a los medios de comunicación. A mediados de 1990 esta voz pública de

la Iglesia se reforzó aún más con los tratados bilaterales firmados entre la Santa Sede y la República de Croacia por el acceso directo a los medios de comunicación estatales. Sin embargo, Bremer (2008) sostiene que la Iglesia no estaba preparada para esa presencia recién adquirida en el espacio público.

Además del semanario *Glas Koncila*, la Iglesia comenzó a intensificar su presencia en los medios de comunicación. En la Radiotelevisión Croata comenzó un programa semanal de televisión llamado *Mir i dobro*<sup>240</sup> (Paz y bien) en febrero de 1992 con la idea de ser un programa interconfesional, pero terminó siendo el programa que siguió las actividades de la Iglesia Católica en todos sus segmentos. Además, la Conferencia Episcopal Croata fundó la Agencia Católica de Prensa (IKA) en abril de 1993<sup>241</sup> que emitió su primera noticia en noviembre del mismo año.

Šuljić (2010) menciona que además del semanario *Glas Koncila*, antes de la independencia de Croacia la Iglesia también tuvo varias revistas mensuales, así como una casa editorial *Kršćanska sadašnjost* (El Presente cristiano) etc. Aparte de la agencia de IKA, se establecieron dos estaciones de radio: *Radio Marija* en 1996<sup>242</sup> y *Radio Católica* en 1997<sup>243</sup>, así como la Oficina de Prensa de la Conferencia Episcopal Croata, varias editoriales como *Verbum* y *Teovizija*, revistas mensuales etc. Más adelante en la década de 1990 la Iglesia ganó una presencia significativa en los medios de comunicación, especialmente en la Radiotelevisión croata basada en el Acuerdo firmado en 2000 entre ambas instituciones. Šuljić establece que uno de los factores más importantes fue el establecimiento de oficinas de relaciones públicas en cada diócesis. De todos los arriba mencionados Bremer (2008) destaca que el semanario *Glas Koncila*, es la revista más importante que "dio la interpretación auténtica de la posición de la Iglesia".

---

<sup>240</sup> <http://mojtv.hr/emisije/18329/mir-i-dobro.aspx>

<sup>241</sup> Página web de la Agencia Católica de Prensa IKA (en inglés) <http://www.ika.hr/index.php?about=about> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

<sup>242</sup> <http://www.radiomarija.hr/Udruga.aspx> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

<sup>243</sup> Página web de La Radio Católica - establecida el 17 de mayo de 1997 <http://www.hkr.hr/?sec=4&pid=7> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

#### **4.5.8. Las actitudes de la Iglesia Católica en Croacia hacia los temas de la justicia transicional**

Con el fin de establecer las actitudes de la Iglesia hacia los temas de justicia transicional en Croacia, he analizado las declaraciones de los obispos y de las organizaciones de la Conferencia Episcopal Croata, en especial su Comisión *Iustitia et Pax*, las misas celebradas por obispos en diversas ocasiones y conmemoraciones así como sus declaraciones y opiniones que figuran en las noticias de IKA y el semanario *Glas Koncila*. Muchas de las declaraciones se dieron en las misas que se celebraron con motivo de aniversarios importantes - ya sea el Día de la Victoria en Knin<sup>244</sup> o la conmemoración de la caída de Vukovar y Škabrnja, o en la conmemoración del campo de Bleiburg. En aras de la claridad, las declaraciones se clasifican de acuerdo a los temas relevantes: la Guerra Patria, las víctimas serbias, los veteranos de la Guerra Patria, la cooperación con el TPIY y la Segunda Guerra Mundial.

##### **4.5.8.1. Las declaraciones relativas a la Guerra Patria**

Cuando se trata de la Guerra Patria, las declaraciones de la Iglesia van en la misma línea con la principal narrativa oficial,<sup>245</sup> es decir que Croacia fue víctima de agresión de la Gran Serbia y que a causa de eso Croacia se vio obligada a una guerra legítima, defensiva y justa. Por lo tanto, ya que era una guerra defensiva, no pudo haber habido crímenes cometidos por los militares croatas, ya que sólo estaban defendiendo su país. Así que Croacia es una nación inocente y heroica. Por ejemplo, Bremer cita las palabras del Ordinario Militar Juraj Jezerinac que "en una guerra justa, no puede haber crímenes de guerra" (2008: 261).

Esto fue evidente ya en 1995 después de la operación militar Tormenta cuando el ejército croata liberó su territorio y recuperó la región ocupada "Krajina". Bremer afirma

---

<sup>244</sup> Día de la Victoria y Acción de Gracias Patria, que marca la operación militar Tormenta con la que se recuperaron la ciudad de Knin y alrededores en agosto de 1995.

<sup>245</sup> Véase la subsección 2.1.1.2.1. La identidad nacional y la narrativa oficial como factores contribuyentes



que la Iglesia expresó su satisfacción por este desarrollo e instó a los serbios de Krajina a quedarse y no huir. Por otro lado el semanario *Glas Koncila* publicó un texto en el que rechazó las críticas del Occidente, criticando los países occidentales y habló sobre "la guerra a niveles humanitarios más altos posibles". Al parecer, uno nunca ha visto una guerra tan limpia como la liberación de Krajina por las tropas croatas" (Bremer, 2008: 256).

Con motivo de la 21ª sesión plenaria de la Conferencia Episcopal Croata celebrada en Poreč en septiembre de 2000, los obispos emitieron una declaración esperando que en la evaluación de los hechos ocurridos en la Guerra Patria "se tomará en cuenta el contexto histórico, sin olvidar todas la injusticias a la que los croatas estuvieron expuestos y el hecho de que varios cientos de miles de croatas fueron abandonados a la suerte convirtiéndose en refugiados y personas desplazadas. En la evaluación de ciertos actos se debe tomar en cuenta lo que sucedió antes y lo que pasó después, la causa y la consecuencia. El mal se hace también cuando el "libro de crímenes de guerra" aparece por ciertas necesidades y órdenes políticas, cuando acorde a tales criterios se elige quién y cómo va a ser juzgado. Con eso entre aquellos que se defendieron del agresor con honestidad y sacrificio se difunde el miedo de que la espada de la venganza se cierna sobre sus cabezas, y ellos no saben si y cuándo va a caer", advierten los obispos.<sup>246</sup> La hipótesis de esta declaración es que, dado que Croacia fue atacada y tuvo que defenderse, no puede haber ningún delito cometido por el lado croata. Los que quieren acusar a los defensores croatas de crímenes, lo están haciendo con fines políticos y bajo el dictado externo, lo que provoca temor entre los libertadores y defensores porque, ya que son inocentes, cualquiera puede ser acusado de un delito.

En 2012, con motivo del 21 aniversario de la conmemoración de la caída del pueblo de Škabrnja, el arzobispo de Zadar, Vinko Puljić declaró que "el 18 de noviembre el criminal Ejército Popular Yugoslavo y los *chetniks* trataron de conquistar Croacia aplicando la estrategia de tierra arrasada. Pero Croacia remontó gracias a los

---

<sup>246</sup>*Monitor*, 23 de septiembre 2000: "Hrvatski biskupi "Ne poduzimajte ništa što bi ugrozilo državu"" [Obispos croatas: No hagan nada que pueda perjudicar al Estado] <http://www.monitor.hr/clanci/hrvatski-biskupi-ne-poduzimajte-nista-sto-bi-ugrozilo-drzavu/9249/> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

esfuerzos sobrehumanos de sus soldados y el apoyo de las oraciones por sus ciudadanos. No hay que olvidar ese día, y con un veredicto absolutorio a los generales<sup>247</sup> se confirmó que en esos días difíciles el liderazgo legalmente elegido encabezado por el Presidente Tuđman supo negociar, mandar y crear un ejército".<sup>248</sup> Por lo tanto, los soldados croatas son héroes, y solo obtuvieron victoria bajo la dirección de Franjo Tuđman, y con la ayuda de la oración, que es la ayuda de Dios. Es decir, ser católico también les ayudó a ganar al enemigo "salvaje".

Con motivo de la absolución de los generales Gotovina y Markač en 2011, la Comisión *Iustitia et Pax* de la Conferencia Episcopal Croata- HBK<sup>249</sup> recordó que "debería haber una distinción entre una guerra injusta, sin duda confirmada con la sentencia del TPIY sobre la agresión serbia contra la República de Croacia y una guerra justa, llevada por la República de Croacia".<sup>250</sup>

Con motivo del Día de la Victoria y Acción de Gracias Patrio el 5 de agosto 2013 en Knin el ordinario militar Juraj Jezerinac declaró que "hoy estamos recordando un acontecimiento histórico, "La Tormenta", del año 1995... Esto no se debe olvidar. Esta es la historia en la que se creó el Estado croata independiente... Nuestros defensores, enseñados por la experiencia del Dios de la justicia y amantes de la libertad del hombre, sacaban su motivación de la fe devota de Dios y la experiencia de la fuerza de la fe".<sup>251</sup>

Con estas declaraciones se crea una narrativa de que Croacia llevó una guerra justa, defensiva y la ganó porque los soldados croatas son católicos. Además, al afirmar que Croacia se estableció como Estado independiente en 1995, se le da una mala

---

<sup>247</sup> Se refiere a la absolución de los generales Gotovina y Markač ante el TPIY

<sup>248</sup> IKA, 18 de noviembre 2012, Misa y conmemoración del 21 aniversario de la caída de Škabrnja <http://www.ika.hr/index.php?prikaz=vijest&ID=145980> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>249</sup> Las siglas de *Hrvatska biskupska konferencija* en croata

<sup>250</sup> *Novi list*, 23 de noviembre 2011 "Iustitia et pax: Hrvatska je vodila pravedni rat" [Iustitia et pax: Croacia condujo una guerra justa] <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Iustitia-et-pax-Hrvatska-je-vodila-pravedni-rat> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>251</sup> *Glas Koncila* 32-33 (2042-2043) 11 de agosto 2013 "Čuvati dragocjenost slobode i memorije" [Preservar el valor de la libertad y la memoria] [http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com\\_php&Itemid=41&news\\_ID=23021](http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com_php&Itemid=41&news_ID=23021) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

interpretación de la historia, con el fin de servir a la narrativa de que Croacia es una nación forjada en la guerra.

#### **4.5.8.2. La actitud de la Iglesia frente a los veteranos de la Guerra Patria**

La actitud de la Iglesia hacia los veteranos de guerra va en la misma línea con la de la Guerra Patria. Ellos son los guardianes de los valores y los mismos fundamentos del Estado croata, que lo liberaron conducidos por la fe y Dios. Y todos ellos son considerados católicos.

A finales de 2014, cuando un grupo de veteranos inválidos de guerra comenzaron una protesta ante el Ministerio de Veteranos de Guerra, exigiendo la renuncia del Ministro y otros dos funcionarios, la Iglesia expresó su apoyo a ellos. En su primera visita al campamento de los veteranos de guerra en frente del Ministerio en noviembre de 2014, el arzobispo Bozanić subrayó que "los veteranos son personas que tienen credibilidad porque dieron sus vidas y su salud por el bien de los nobles ideales. Ahora están enviando una clara señal a toda la sociedad croata. Esta señal debe ser tomada en serio y debemos sobre todo orar por la sabiduría de todos los responsables y por el respeto mutuo y el diálogo sincero".<sup>252</sup>

Cuando el arzobispo hizo una visita en vísperas de la Navidad de 2014, les ofreció a servir como mediador para resolver los problemas con el Gobierno. "Quería acudir a vosotros, queridos veteranos de guerra, para confirmar mi unidad y la unidad de la Iglesia en el pueblo croata en Croacia con vosotros... Vosotros sois testigos vivos de lo que el pueblo croata quería al principio de la última década del siglo pasado. El pueblo croata quería Croacia, la Croacia independiente basada en los valores que nuestra gente respetaba y deseaba. Vosotros sois los que llaman la atención sobre este tema.

---

<sup>252</sup> Glas Koncila 46 (2108), 16 de noviembre 2014, "Branitelje treba ozbiljno shvatiti" [Los veteranos deben ser tomados en serio] [http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com\\_php&Itemid=41&news\\_ID=25557](http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com_php&Itemid=41&news_ID=25557) (consultado por última vez el 18 de noviembre 2014)

Vuestro servicio es de enorme importancia en este momento histórico de nuestra Patria Croata".<sup>253</sup>

El arzobispo también recordó los veteranos de guerra en su misa de Navidad, diciendo que "son esposos, padres e hijos de alguien. En un momento dado pusieron sus vidas a disposición para detener la ideología criminal que deseaba convertir Croacia en una ruina. Bajo el liderazgo del primer presidente croata Franjo Tuđman y aquel entonces arzobispo de Zagreb Franjo Kuharić, y con la ayuda del mismo Dios, y la intercesión de Santa María, Madre de Dios y Beatos Mártires croatas Aloysius Stepinac y otros numerosos santos, con enorme sacrificio, ellos lucharon y ganaron nuestra libertad. Por lo tanto se les otorgan ciertos derechos, pero se está bajo la impresión de que, al mismo tiempo están siendo excluidos lentamente de la misma sociedad cuya supervivencia hicieron posible. Los ideólogos de la ruina, sus tendencias destructivas están siempre en contra de los guardianes de los fundamentos del hogar."<sup>254</sup>

El mensaje del más alto representante de la Iglesia Católica en Croacia es claro: los veteranos de guerra son los que, bajo la dirección política de Tuđman y el liderazgo espiritual del Arzobispo Cardenal Franjo Kuharić, detuvieron la ideología destructiva que quería destruir Croacia, y esta misma ideología es la que ahora (con los socialdemócratas en el gobierno) está tratando de privarles de sus derechos, mientras que son ellos los que construyeron Croacia- al participar en la guerra. También fueron ayudados por la ayuda de Dios, los santos y de todos los mártires croatas que fueron juzgados injustamente en el curso de la historia.

#### **4.5.8.3. La actitud de la Iglesia hacia las víctimas civiles serbias**

Por otro lado, cuando se trata de la cuestión de las víctimas civiles serbias asesinadas por miembros de las fuerzas militares croatas durante la guerra, la Iglesia siempre

---

<sup>253</sup> *Večernji list*, 24 de diciembre 2014, <http://www.vecernji.hr/hrvatska/Bozanić-posjetio-branitelje-i-ponudio-im-posredovanje-crkva-zeli-biti-od-pomoci-981034> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

<sup>254</sup> *Slobodna Dalmacija*, 25 de diciembre 2014 "Bozanić: Zar se baš ništa ne može učiniti da bi se rušenje zaustavilo?" [Bozanić: ¿Realmente no se puede hacer nada para detener la destrucción?] <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/ArticuloType/ArticuloView/ArticuloId/269112/Default.aspx> (consultado por última vez el 25 de diciembre 2014)

condena todos los crímenes e insiste en la individualización de responsabilidad. Sin embargo, siempre los minimiza como incidentes individuales y da calificaciones esquivas.

Tal es el caso de la declaración dada por la Comisión *Iustitia et Pax* el 12 de septiembre 1995: "Estamos conmovidos por los informes de que individuos y grupos toman justicia en sus propias manos, quemando casas y dañando propiedades de otras personas. Aunque tales actos están motivados principalmente por la venganza personal, es el deber de las autoridades proteger a las personas y la propiedad sobre los territorios hasta recientemente ocupados" (Dugalić, 2007: 498).

En una declaración dada en la Sesión Plenaria de la HBK en Poreč el 21 de septiembre 2000, los obispos declararon que "hubo casos- como ocurre en cada guerra - que a veces se excedieron los límites de la legítima defensa. Lo constatamos con pesar..."<sup>256</sup> Jakelić también hace hincapié en que la Conferencia Episcopal "denunció los crímenes de guerra que los croatas cometieron contra los serbios dos meses después de que ocurrieron los primeros crímenes. Al comentar sobre la destrucción de las iglesias católicas de Krajina, Kuharić dijo "*ellos* nos hicieron lo que *ellos* no quieren que otros les hagan a ellos". La Conferencia Episcopal etiquetó los crímenes de guerra cometidos por los croatas contra los serbios como "aquellos comportamientos ilegales". La conferencia continuó haciendo el punto de que esos comportamientos ilegales "no son la preocupación sólo para aquellos que los cometieron, porque la vergüenza recae en toda la comunidad, por lo menos hasta que las instituciones legales encuentren al culpable." En otras palabras, la jerarquía de la Iglesia no protestó contra la salida de los serbios de Krajina como resultado de limpieza étnica, ni condenó la homogeneización nacional y religiosa de Croacia que fue su resultado" (Jakelić, 2010: 67).

---

<sup>256</sup> /KA No. 39 (2000) 21 de septiembre 2000, página 22. Mensaje de Obispos de la Sesión Plenaria en Poreč citado por Dugalić (2007: 502)

#### **4.5.8.4. Las declaraciones de la Iglesia relativas al TPIY**

El TPIY es el blanco de las críticas más duras por la Iglesia, y se evalúa como la institución que intenta criminalizar la Guerra Patria y echar la culpa colectiva sobre todos los croatas e incluso cuestionar el derecho de Croacia a la libertad, la independencia y la soberanía.

Tan pronto como las primeras acusaciones contra los funcionarios militares croatas fueron emitidas por el TPIY en 2000, la Conferencia Episcopal se puso en contra de la "criminalización de la guerra y afirmó que la historia de Croacia no debe reescribirse" (Bremer, 2008: 261/262).

Estas acusaciones fueron interpretadas como una conspiración entre la comunidad internacional y sus colaboradores nacionales (traidores) que están en contra de la nación y la soberanía croatas. Ellos están ignorando el hecho de que Croacia estaba en una guerra defensiva (y por lo tanto legítima y justa) y que están intentando imponer un equilibrio de culpabilidad entre la víctima (Croacia) y el agresor (Serbia). Además, si se cometieron crímenes, los autores materiales deben ser juzgados, y no los gobernantes del país, ya que, como vimos anteriormente, fueron incidentes aislados, no previstos por el mando político y militar.

La Comisión *Iustitia et Pax* emitió un comunicado diciendo que están "bajo la impresión de que hay una interrelación entre algunos poderosos del extranjero y sus simpatizantes en Croacia que implementan y protegen esta niebla porque "en caso de necesidad" sería más fácil dibujar alguna nueva prueba en contra de la independencia de Croacia, a fin de provocar una nueva crisis política y obstruir una vía libre hacia la plena soberanía."<sup>256</sup>

Con motivo de la 21ª sesión plenaria de la HBK celebrada en Poreč en septiembre de 2000, los obispos emitieron una declaración diciendo que "esperamos que en la evaluación de los hechos ocurridos en la Guerra Patria se tendrá en cuenta el contexto histórico, sin olvidar todas las injusticias a las que estuvo expuesto el pueblo croata...

---

<sup>256</sup> IKA, 23 de julio 2001 Declaración de la Comisión "Iustitia et pax" sobre los eventos actuales en Croacia <http://www.ika.hr/index.php?prikaz=vijest&ID=43242> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

En la evaluación de ciertos actos se debe tomar en cuenta lo que sucedió antes y lo que pasó después, la causa y la consecuencia. El mal se hace también cuando el "libro de crímenes de guerra" aparece por ciertas necesidades y órdenes políticos, cuando acorde a tales criterios se elige quién y cómo va a ser juzgado. Con eso entre aquellos que se defendieron del agresor con honestidad y sacrificio se difunde el miedo de que la espada de la venganza se cierna sobre sus cabezas, y ellos no saben si y cuándo va a caer", advierten los obispos.<sup>257</sup>

En 2001, cuando el general retirado Mirko Norac pasó a la clandestinidad después de haber sido acusado por el TPIY y fue emitida una orden de captura, el arzobispo de Split y Makarska Marin Barišić envió una carta a sus padres diciendo que tuvo "el honor de conocer a su hijo Mirko y de ser el testimonio de su contribución a la libertad y el reconocimiento de la Croacia democrática. Es realmente difícil entender y experimentar todo lo que le está sucediendo a Mirko ahora, para vosotros y para todos nosotros. Muchos se preguntan: ¿dónde está Norac? Yo creo que los verdaderos patriotas y personas amantes de Dios sabrían la respuesta, sin saber dónde está físicamente: él está en nuestros corazones, nuestros pensamientos y nuestras oraciones. Estoy especialmente orando por él en estos días para que no se sienta solo. Estoy seguro de que vosotros estáis tratando de hacer lo mismo, como tantas otras personas que están con vosotros y con él y que os apoyan con sus oraciones", dijo en su carta a los padres del general Norac el arzobispo Barišić deseándoles "mucho coraje y fuerza en la misericordia de Dios".<sup>258</sup> Después de una negociación entre el Gobierno de Croacia y el TPIY, el caso fue remitido al poder judicial croata y Norac se entregó. Fue juzgado y declarado culpable por asesinatos de civiles.

---

<sup>257</sup> *Monitor*, 23 de septiembre 2000: "Hrvatski biskupi "Ne poduzimajte ništa što bi ugrozilo državu"" [Obispos croatas: No hagan nada que pueda perjudicar al Estado] <http://www.monitor.hr/clanci/hrvatski-biskupi-ne-poduzimajte-nista-sto-bi-ugrozilo-drzavu/9249/> (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

<sup>258</sup> *IKA*, 9 de febrero 2001, "Nadbiskup Barišić roditeljima generala Norca: Vaš sin je u našim srcima i molitvama" [Arzobispo Barišić a los padres del general Norac: vuestro hijo está en nuestros corazones y oraciones] <http://www.ika.hr/index.php?prikaz=vijest&ID=40029> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

En 2003, cuando Norac y el llamado "Grupo de Gospić" fueron declarados culpables<sup>259</sup> en primera instancia por el Tribunal del Condado de Rijeka, el obispo de la Diócesis de Gospić Mile Bogović lamentó que en Gospić varias personas de etnia serbia fueron asesinadas sin un juicio regular. También hizo hincapié en que "lo que le duele especialmente es que los defensores de Gospić están siendo enjuiciados antes de los que atacaron la ciudad."<sup>260</sup>

Además, cuando el TPIY dictó el auto de procesamiento contra el general Janko Bobetko y pidió su extradición en 2002, el obispo de Sisak Vlado Košić declaró que "la mayoría de la gente en Croacia está en contra de la acusación contra el comandante en jefe de la defensa de Croacia. Es difícil para la gente ver que la gente que nos trajo la libertad está en La Haya, sentada al lado de Slobodan Milošević, el iniciador y el organizador de la agresión contra Croacia". También afirmó que "los delitos pueden ser cometidos incluso en defensa, pero debe ser tomada en cuenta la responsabilidad individual de los autores."<sup>261</sup>

En un editorial sobre el año 2005 Ivan Miklenić, Editor en Jefe y Director de *Glas Koncila* concluyó: "¿Hay que recordar qué es lo que la mayoría croata piensa sobre la justicia y los principios de la comunidad internacional? Esa comunidad internacional que, protegiendo sus intereses, dicta que en un tribunal internacional tres personas son responsables por siete mil víctimas civiles croatas y por los crímenes cometidos en Ovčara - Babić, Martić y Strugar, y tal vez en parte Milošević. Mientras tanto, por la muerte de alrededor de setecientas víctimas civiles del lado serbio, el lado que provocó la guerra, cinco generales croatas son responsables, ya que el Presidente

---

<sup>259</sup> El 24 de marzo de 2003, el Tribunal del Condado de Rijeka dictó un veredicto en el que el primero acusado Tihomir Orešković fue declarado culpable y condenado a 15 años de prisión, el tercer acusado Stjepan Grandić fue declarado culpable y condenado a 10 años de prisión, el cuarto acusado Mirko Norac Kevo fue declarado culpable y condenado a 12 años de prisión, el segundo acusado Ivica Rožić fue absuelto, y con respecto a la quinta parte demandada Milan Čanić se desestimaron los cargos en su contra porque el fiscal retiró los cargos en su contra el 13 de marzo de 2003). El Tribunal Supremo confirmó el veredicto de primera instancia en junio de 2004 <http://www.documenta.hr/en/crime-in-gospi%C4%87.html>

<sup>260</sup> *Index*, 24 de marzo 2003 "Izjava Mile Bogovića u povodu nepravomoćne presude gospićke skupine" [Declaración de Mile Bogović respecto el veredicto de primera instancia para el Grupo de Gospić] <http://www.index.hr/vijesti/clanak/izjava-biskupa-bogovica-nakon-presude-gospickoj-skupini/127225.aspx?mobile=false>

<sup>261</sup> *IKA* boletín de noticias semanal No. 40/2002, 2 de octubre 2002, [http://www.ika.hr/bilteni/bilten\\_40-2002.pdf](http://www.ika.hr/bilteni/bilten_40-2002.pdf) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)



Tuđman, el Ministro Šušak y el general Bobetko escaparon la justicia al morir.”<sup>262</sup> Por lo tanto, no sólo están tratando de igualar al agresor con la víctima, pero la víctima (Croacia) es aún más culpable por haberse defendido. También se está difuminando la línea entre los militares y los civiles serbios diciendo que la parte serbia provocó la guerra, en la misma línea de la justificación de los crímenes en defensa del país. Y, por último, está haciendo el recuento de bajas de un lado y del otro.

La posición nacionalista de la Iglesia es aún más evidente con las declaraciones respecto del veredicto condenatorio en primera instancia y el veredicto absolutorio en segunda instancia de los generales Markač y Gotovina en el TPIY. Es decir, cuando el TPIY emite un veredicto desfavorable contra los oficiales militares croatas, es una institución anti-croata al servicio de los intereses de la política internacional que no toma en cuenta el sufrimiento de “nuestra” nación. Sin embargo, cuando se emite el veredicto favorable, finalmente se confirmó la soberanía de Croacia, la independencia y la verdad histórica.

Ya en la víspera de la sentencia de primera instancia el Comisión *Iustitia et Pax* apeló a los ciudadanos "a mantener la paz y la dignidad". Es decir, en el caso de ser el veredicto de culpabilidad, será uno de los muchos juicios injustos que, es cierto, provoca un enorme sufrimiento de personas inocentes que están condenadas, pero no se puede matar a la verdad o la justicia, ni cambiar la historia. Si es absolución, será una fuente de una nueva esperanza para las futuras victorias de la verdad, la justicia y la paz en el mundo contemporáneo". De nuevo la Comisión insiste en el hecho de que Croacia fue víctima de una agresión y que del lado del agresor están siendo acusados sólo los autores materiales, en lugar de su cúpula militar y política. Por lo tanto, ya que Croacia se estaba defendiendo, no se debería aplicar la responsabilidad de mando. La Comisión afirma que "a pesar de esta realidad y de la verdad acerca de las circunstancias básicas de la guerra en el territorio croata entre 1991 y 1995, el TPIY, y sobre todo su Fiscal Jefe, no ha aceptado este importante hecho y ha perdido la

---

<sup>262</sup> Ivan Miklenić *Glas Koncila* 1 (1645) 1 de enero 2006, “Što je donijela 2005. godina?” [¿Qué nos trajo el año 2005?] (editorial) [http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com\\_php&Itemid=41&news\\_ID=5853](http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com_php&Itemid=41&news_ID=5853) (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

credibilidad en la mayor parte de Croacia y en la parte objetiva del público internacional.” También afirma que “la política de defensa en el propio territorio no puede ser un acto criminal. Con su acusación de la llamada “empresa criminal conjunta” contra toda la cúpula política y militar croata, el Tribunal, y en especial la Fiscalía, están tratando de imponer un equilibrio de culpa y responsabilidad entre ambos lados, aunque lejos de la verdad y los hechos”.<sup>263</sup>

“Sin negar los crímenes cometidos y ordenados por parte croata, ¿la adopción de acusación de que nuestros generales son culpables porque llevaron a cabo una llamada “empresa criminal conjunta” en una defensa legal, legítima y justa, la defensa de su nación y de su atacada y ocupada patria- y en la acusación no sólo ellos son responsables, sino también toda la cúpula política y “muchos conocidos y desconocidos” – no se podría considerar el auto de procesamiento contra todo el Estado y la nación croata? ¿Cualquier nación en el mundo, después de su heroica victoria sobre el agresor en una justa defensa, podría aceptar el veredicto de “empresa criminal conjunta” como justo? ¿No sería que cualquier nación lo consideraría un veredicto injusto y un castigo inmerecido? ¿Se puede esperar un comportamiento diferente de la nación croata?”<sup>264</sup>

Además, se produce una mezcla muy significativa de los acontecimientos históricos e ideológicos. Muy a menudo, los funcionarios croatas acusados de la guerra de 1990 se comparan con los “mártires” de la historia de Croacia, como el arzobispo Stepinac del período de la Segunda Guerra Mundial o Petar Zrinski y Fran Krsto Frankopan del siglo XVI. Ellos, según la Iglesia, fueron juzgados injustamente en una extraña fusión de expresión de victimología y en un esfuerzo por demostrar que, incluso en el caso de veredicto de culpabilidad, la historia demostrará que sólo estaban luchando por una patria independiente y libre.

Por ejemplo, con motivo de la conmemoración en el campo de Bleiburg en 2012, el obispo Ivas declaró que el TPIY “está juzgando que esta Croacia fue creada con “intenciones peligrosas y la acción penal”. Y una gran mayoría de la nación croata cree

---

<sup>263</sup> Ivan Miklenić (Editor en Jefe de *Glas Koncila* ) *Komentar.hr*, 19 de abril 2011 “Pravda i Haški sud” [La justicia y el Tribunal de La Haya] <http://komentar.hr/komentari/komentari/7080-pravda-i-haski-sud> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>264</sup> Ídem

que este Estado croata es fruto de un milenario anhelo, amor y martirio, y sobre todo las oraciones del pueblo de Croacia por el regalo de Dios de la libertad en un Estado libre. Que éste haya sido el trabajo de los defensores croatas, héroes, vencedores... ¿Puede alguien negar al pueblo croata que tenía el derecho de su Estado independiente como otras naciones de Europa y del mundo? ¿Que tenía su derecho en 1939, 1940, 1945 y 1990, y que todavía lo tiene? No a la medida de cualquier Unión o poderes, sus intereses o el capital, sino a la medida de Dios y del hombre".<sup>265</sup>

Sin embargo, cuando se emitió el veredicto absolutorio en 2012, fue interpretado como el reconocimiento definitivo de la independencia y la soberanía de Croacia, y una confirmación de la política de Tuđman. En el editorial de *Glas Koncila* el 21 de noviembre 2012, se afirmó que "la alegría de toda Croacia se puede comparar con la alegría que se observó cuando se completó la Operación Tormenta. Esto es una señal de que la política (del gobierno actual, *n.a.*) que rechazó al Presidente Tuđman, a los generales y los soldados croatas, y un fuerte estado independiente nunca más puede ser una política de Estado. Ya que el veredicto absolutorio de la Haya significa un reconocimiento definitivo e irrevocable internacional jurídico y político de Croacia como Estado independiente, así como una confirmación de que Croacia en la Operación Tormenta liberó su territorio ocupada de manera legal y legítima - como haría cualquier Estado independiente – las políticas del Estado croata deben ser purgadas de todos los aditivos anticroatas, antisoberanía y la quinta columna."<sup>266</sup>

Además, esta es una confirmación del catolicismo y la fe del pueblo croata, porque: "El veredicto absolutorio para los creyentes fue fruto de la oración, el ayuno y el sacrificio y es un obvio regalo de la bondad de Dios, y esto se puede comparar con la oración de los católicos austriacos que impidió la ocupación de una parte del territorio de Austria por el Ejército Rojo en 1945. Nunca en la larga y casi milenaria historia de la Catedral de Zagreb sucedió que los creyentes, y en su mayoría hombres (!) de forma

---

<sup>265</sup> Propovijed šibenskoga biskupa Ante Ivasa danas, 12. svibnja 2012. na komemoraciji u Bleiburgu [El sermón del obispo de Šibenik Ante Ivas el 12 de mayo 2012 en la conmemoración de Bleiburg] <http://www.kastav-crkva.org/blog2012/blog2012.html> (consultado por última vez el 16 de noviembre 2014)

<sup>266</sup> *Dnevnik.hr*, 21 de noviembre 2011 "Komentar 'Glasa Koncila': Čas zaokreta za državnu politiku" [Comentario de *Glas Koncila*: Un momento decisivo para la política estatal] <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/komentar-glasa-koncila-cas-zaokreta-za-drzavnu-politiku.html> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

espontánea en sólo 24 horas llenaran la catedral y la plaza en frente tres veces; primero en una oración deseosa por la ayuda de Dios, y luego dos veces en una oración sincera de agradecimiento a Dios quien escuchó sus oraciones."<sup>267</sup>

En la misma ocasión el arzobispo Bozanić declaró: "Deseo expresar mi agradecimiento a Dios y a todos los que estaban luchando por la verdad durante todo el proceso... Y la verdad es que en este caso el pueblo y Estado croata en la Patria estuvieron expuestos a la agresión, la horrible destrucción y devastación en nombre del odio y la ideología cuyo objetivo era anular el derecho de los croatas a su propio Estado libre. La verdad es que el pueblo croata tenía derecho a defenderse y que lo hizo con enorme sacrificio que sentimos hasta hoy. Por esos sacrificios y esas heridas el veredicto de hoy está devolviéndole su dignidad".<sup>268</sup>

El arzobispo Marin Barišić consideró que "este es el fin de la Guerra Patria, liberadora y justa, y lo celebra toda Croacia."<sup>269</sup>

A su vez el obispo de Sisak Vlado Košić declaró que "toda Croacia celebra, todos los patriotas son felices y nosotros como creyentes estamos agradecidos a Dios y alegres porque Él escuchó nuestras oraciones y demostró una vez más que los milagros son posibles, porque Él está con nosotros, porque estábamos siempre del lado de la justicia. Hemos sufrido injustamente una terrible agresión en la década de los 90 y después de enormes sacrificios recién liberamos nuestro país y luego, después de la liberación, nuestros agresores estaban escribiendo acusaciones contra nosotros y por ellos un tribunal internacional estaba "haciendo justicia", distorsionando la historia y dejando un peso para el futuro. Éste no ha sido sólo un juicio sólo contra los generales Gotovina y Markač, ha sido un juicio contra Croacia y todos los croatas. Porque, se había confirmado la "empresa criminal conjunta", que a todos nos deja un estigma de

---

<sup>267</sup> Ídem

<sup>268</sup> *Glas Koncila* 47, 25 de noviembre 2012 "Izjave naših (nad)biskupa uz oslobađajuću presude generalima Gotovini i Markaču: Hrvatski se narod imao pravo braniti" [Declaraciones de nuestros (arz)obispos con motive de los veredictos absolutorios de los generales Gotovina i Markač: El pueblo croata tenía el derecho a defenderse]

[http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com\\_php&Itemid=41&news\\_ID=21525](http://www.glas-koncila.hr/index.php?option=com_php&Itemid=41&news_ID=21525)

(consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>269</sup> Ídem

la culpa por algo que no hicimos, ni nuestros generales, ni todos nuestros soldados, ni todos nosotros como nación".<sup>270</sup>

Sin embargo, en junio de 2013, cuando seis militares bosniocroatas de Herceg-Bosna fueron declarados culpables ante el TPIY en primera instancia, el mismo obispo Košić declaró que "el caso de los seis líderes de Herceg-Bosna es similar a lo que pasó con el los generales Ante Gotovina y Mladen Markač, quienes en la primera instancia fueron condenados con penas altas de prisión, y en la segunda instancia fueron absueltos. Es necesario que los que empiezan una guerra agresiva sufran consecuencias, porque "de lo contrario, podemos esperar nuevas guerras, porque todo indica que los crímenes valen la pena: lo que se conquistó, se queda para el agresor y las víctimas son responsables por haberse defendido".<sup>271</sup>

Por lo tanto, el mensaje que la Iglesia manda es que los oficiales bosniocroatas acusados o declarados culpables por el TPIY (o un tribunal nacional), son injustamente condenados a prisión, ya que sólo se estaban defendiendo y son víctimas de la agresión y la política internacional.

Tal es el caso de bosniocroata Dario Kordić<sup>272</sup> condenado por el TPIY por el ataque ilegal contra civiles, homicidio intencional y persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos, y condenado a 25 años de prisión. Después de cumplir dos tercios de la condena, se le concedió la libertad anticipada en junio de 2014. En marzo de 2014, mientras aún estaba en prisión en Austria, el ordinario militar de Croacia Juraj Jezerinac, entre otros 37 sacerdotes y 2 obispos (incluyendo el obispo de Sisak Vlado

---

<sup>270</sup> Ídem

<sup>271</sup> Tihomir Ponoš, *Novi list*, 10 de junio 2013, "Biskupi ogorčeni: Haški sud nije instrument pravde nego eksperiment" [Obispos amargados: el Tribunal de La Haya no es un instrument de justicia, sino un experimento] <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Biskupi-ogorceni-Haski-sud-nije-instrument-pravde-nego-eksperiment> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>81</sup> De la página web del TPIY: Una de las principales figuras políticas de la comunidad croata de Bosnia: desde 1991 hasta 1995, Presidente de la Unión Democrática Croata de Bosnia y Herzegovina (HDZBiH); desde 1992 hasta 1995, Vicepresidente y miembro de la Presidencia de la Comunidad Croata de Herceg-Bosna (HZ HB) y más tarde la República Croata de Herceg-Bosna (HR H-B) [http://www.icty.org/x/cases/kordic\\_cerkez/cis/en/cis\\_kordic\\_cerkez\\_en.pdf](http://www.icty.org/x/cases/kordic_cerkez/cis/en/cis_kordic_cerkez_en.pdf) (consultado por última vez el 4 de enero 2015)

Košić y el obispo auxiliar Valentin Pozaić), celebraron una misa en Frohnleiten cerca de Graz, Austria, para Dario Kordić y otros "cautivos de la Haya".<sup>273</sup>

Esto fue ampliamente discutido y también objeto de artículos de prensa. Como reacción a un artículo escrito por el periodista Ante Tomić titulado "Tener un criminal de guerra en la misa dominical es ocasión para un sermón especial"<sup>274</sup> la Diócesis de Sisak emitió una declaración diciendo que "es digno de todo elogio porque el señor Kordić podía haber utilizado ese día para cualquier otra actividad con su familia y amigos, pero él quería específicamente acudir a la santa misa... De acuerdo con la opinión del Sr. Tomić, los croatas no debemos considerar a Petar Zrinski y Fran Krsto Frankopan héroes nacionales, sino criminales, ya que fueron condenados a muerte por el Emperador de Austria y Rey de Croacia Leopoldo. Sin embargo, no consideramos que se trate de un veredicto justo y nos permitimos evaluar los juicios de La Haya de acuerdo a nuestras propias convicciones, sobre todo porque todos sabemos bien que se trata de un tribunal político. En este caso concreto Dario Kordić es condenado por crímenes en Ahmići, pero su responsabilidad no se ha demostrado ya que no era militar, sino representante civil, ni que ha planeado ni participado en ese crimen. El obispo Košić condena los crímenes y es muy injusto atribuírsele que apruebe asesinatos de niños y civiles, ya que se sabe que él, personalmente, así como toda la Iglesia Católica siempre ha condenado todos los crímenes, especialmente los crímenes de guerra. También es obvio que el Sr. Tomić no conoce a Dario Kordić y no sabe del crecimiento espiritual que había experimentado sobre todo en estos años de su prisión que estaba soportando con paciencia y ejemplaridad. Su fe y su ejemplo, si el señor Tomić se reuniera con él, seguramente cambiarían la opinión sobre él, y también el Sr. Tomić seguramente tiene algo que aprender de Dario."<sup>275</sup>

---

<sup>273</sup> *Vitez.info*, 31 de marzo 2014 "Sveta misa za Daria Kordića" [Santa misa para Dario Kordić] <http://www.vitez.info/sveta-misa-za-daria-kordica/> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>274</sup> *Jutarnji list*, 5 de abril de 2014, <http://www.jutarnji.hr/egzorci-za-msgr--vladu-kosica--imati-ratnog-zlocinca-na-nedjeljnoj-sluzbi-zgoda-je-vrijedna-osobite-propovijedi-/1179944/> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>275</sup> *IKA*, 7 de abril 2014 "Priopćenje Biskupskoga ordinarijata Sisačke biskupije", [Comunicado del Obispo de la Diócesis de Sisak] <http://www.ika.hr/index.php?prikaz=vijest&ID=159136> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2105)

Después de salir en libertad, Dario Kordić fue recibido como un héroe en el aeropuerto de Zagreb por alrededor de quinientas personas, entre los cuales el Obispo de Sisak Vlado Košić. Cuando se conoció la noticia de que se celebraría una misa por Kordić en la Catedral de Zagreb, la Oficina de Prensa de la Diócesis de Zagreb declaró que "La misa siempre se celebra a 18hs... Si Dario Kordić vendrá o no, es su asunto personal. La misa para un propósito particular, entre los cuales las gracias por la liberación de Dario Kordić, se puede pagar por cualquier persona. El propósito se puede ocultar o anunciar públicamente durante la misa".<sup>276</sup>

Además, en una entrevista concedida al diario de los croatas de Bosnia *Večernji list* en junio de 2014, el obispo Vlado Košić declaró: "Yo no creo que Dario Kordić es un criminal, independientemente del veredicto. Considero que esto fue resultado de negociaciones políticas y juegos, y que no fue basado en pruebas... Sin embargo, yo quisiera recordar a nuestras personalidades históricas croatas que también fueron declaradas culpables y arrojadas a las cárceles sin ser culpables.... ¡Tampoco olvidemos a nuestro beato Cardenal Stepinac! ¿Diremos que eran realmente culpables sólo porque en un proceso legal en la corte fueron condenados? ¡Por supuesto que no! De hecho, es extraño que Dario no haya sido bien recibido por los representantes de las autoridades croatas, y no sólo por sus amigos. Él es una grandeza moral porque él asumió la carga de culpabilidad que no se basa en los hechos... Este tribunal no trató de juzgar al autor material. Con este veredicto, quiso distribuir la culpa por los crímenes de guerra, y por lo consiguiente para la guerra en Bosnia y Herzegovina, entre las tres naciones. Sin embargo, eso no es cierto porque los croatas sólo se estaban defendiendo".<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> VPP, *tportal.hr*, 6 de junio 2014 "U Katedrali nije misa za Kordića, barem ne službena" [No hay misa para Kordić en la Catedral, por lo menos no oficial] <http://www.tportal.hr/vijesti/svijet/336825/U-Katedrali-nije-misa-za-Kordica-barem-ne-sluzbena.html> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2105)

<sup>277</sup> Josip Vajdner, *Večernji list* (BiH), 20 de junio 2014, "Intervju Vlado Košić: Kordić je osuđen lažnim iskazom i jer nije htio teretiti Tuđmana i Šuška" [Entrevista con Vlado Košić: "Kordić fue condenado por falso testimonio porque no quería echar la culpa sobre Tuđman y Šušak"] <http://www.vecernji.ba/kordic-je-osuden-laznim-iskazom-i-jer-nije-htio-teretiti-tudmana-i-suska-945893> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

#### **4.5.8.5. Declaraciones respecto a la Segunda Guerra Mundial y el comunismo**

Por último, otro de los temas pendientes, que ha quedado sin resolver, son los delitos cometidos por los partisanos contra los *ustasha* al final de la Segunda Guerra Mundial y los crímenes comunistas posteriores. Al parecer, no debería tener nada que ver con la guerra en la década de 1990. Sin embargo, a veces, los acontecimientos históricos se combinan, se mezclan y se malinterpretan.

Cuando se trata de los crímenes cometidos por el régimen títere nazi croata *ustasha* de Ante Pavelić, en un sermón pronunciado en el campo de Bleiburg en 2007 el arzobispo Bozanić dijo que "no sólo los crímenes *ustasha* deberían ser condenados, sino también los crímenes de la ideología comunista... Muchos fueron asesinados sólo por ser católicos, sacerdotes, monjas y obispos."<sup>278</sup>

En mayo de 2009, en una misa conmemorativa en Đurđevac la congregación rezó por todos los miembros caídos de la Asociación del Primer Policía Croata (en la Guerra Patria), pero también por todos los croatas caídos durante los mil años de historia de la nación croata. El obispo Mrzljak hizo mención especial de la masacre del campo Bleiburg.<sup>279</sup> De esta manera las víctimas y los caídos en la Guerra Patria están en línea con otros mártires que se sacrificaron durante la larga historia del anhelo milenario por el Estado croata.

Otro ejemplo de esta mezcla de ideología y la malinterpretación de los hechos históricos es el sermón del obispo de Šibenik Ante Ivas el 12 de mayo de 2012 en la conmemoración de la matanza de Bleiburg: "Estamos aquí hoy en el acto que se convirtió en un símbolo de un crimen despiadado contra una multitud de personas inocentes, nuestros hermanos y hermanas, que antes y después de Bleiburg fueron asesinados por el "libertador", perseguidos por el infierno del odio por la "vía crucis" de aquí a Daksa, desde Gradiška, de Jasenovac a Goli Otok y Grgur, a Vukovar y La

---

<sup>278</sup> IKA, 20 (2007) 13 de mayo 2007 Sermon del Arzobispo de Zagreb Cardenal Josip Bozanić en el campo de Bleiburg (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)

<sup>279</sup> IKA, 15 de mayo 2009 Biskup Mrzljak u Đurđevcu predvodio misu za pokojne redarstvenike i branitelje [El obispo Mrzljak en Đurđevac celebró la misa por los policías y soldados caídos] <http://www.ika.hr/index.php?prikaz=vijest&ID=112692> (consultado por última vez el 17 de noviembre 2014)



Haya."<sup>280</sup> En esta frase en particular, mezcló a los *ustashas* y civiles asesinados en Bleiburg por los partisanos, los civiles asesinados en la isla de Daksa por los partisanos en 1944, Gradiška (campo de concentración primero en manos de *ustasha* donde exterminaron a judíos, serbios, gitanos y croatas, y luego fue una cárcel para presos políticos contra el régimen yugoslavo, por lo que no está claro a qué se está refiriendo), Jasenovac fue el campo de concentración *ustasha* donde exterminaron a judíos, serbios, gitanos y croatas, las islas Goli y Grgur (campos de presos políticos durante el régimen comunista yugoslavo), Vukovar (ciudad de Eslavonia oriental totalmente destruida en 1991 por las fuerzas serbias) y La Haya, lo que etiqueta el TPIY como otra "vía crucis" para los patriotas croatas donde no se mata, pero se les martiriza, porque son inocentes.

#### 4.5.9. Conclusiones

La Iglesia Católica Romana en Croacia es la institución que goza de la mayor confianza en la sociedad y, de acuerdo a una encuesta de UNICEF, también en la juventud. Cuenta con una base firme en la población con más de 85% de los ciudadanos que se declaran católicos. A lo largo de la historia se percibe como el guardián de la identidad croata. Es privilegiada en comparación con otras comunidades religiosas y tiene un acceso privilegiado a todas las instituciones: el sistema educativo, las universidades, los medios de comunicación, el ejército, la policía, los hospitales, las prisiones.

En el caso de Croacia, como en el caso de Polonia e Irlanda, el catolicismo es una religión colectivista, lo que significa que la identidad étnica y confesional son inseparables. Tanto es así que es común ver la bandera croata colgando en una iglesia, escuchar el himno nacional croata en la misa en ocasión de importantes fiestas nacionales. Ser croata coincide con ser católico, y esta identidad ha sido formada en circunstancias históricas y geográficas específicas, con la identificación por la

---

<sup>280</sup> Propovijed šibenskoga biskupa Ante Ivasa danas, 12. svibnja 2012. na komemoraciji u Bleiburgu [Sermón del obispo de Šibenik Ante Ivas el 12 de mayo 2012 en la conmemoración de Bleiburg] <http://www.kastav-crkva.org/blog2012/blog2012.html> (consultado por última vez el 16 de noviembre 2014)

negación, es decir, en oposición al Otro, en este caso los serbios ortodoxos. Este componente se fortaleció y se exacerbó en los años 1990 y sobre todo después de la guerra.

En consecuencia, no es de extrañar que la Iglesia influya fuertemente en la opinión pública. Por lo tanto, puede ser un actor interno significativo, en este caso un saboteador interno, porque cuando se trata de abordar el pasado, la Iglesia se opone firmemente a cualquier decisión que muestre la discrepancia de la narrativa dominante sobre una nación inocente y heroica.

En la década de 1990 la Iglesia Católica desempeñó un papel muy destacado en la independencia de Croacia y la construcción nacional. Legitimó la Unión Democrática Croata y al Presidente Franjo Tuđman. A partir de 2000 observamos un destacamento de la política, sobre todo cuando la coalición socialdemócrata esta(ba) en el poder (2000-2003 y 2011-2015). En cuanto al apoyo político, la Iglesia está siempre cerca de los partidos de derecha, especialmente a la HDZ. Aunque este apoyo no es explícito, las posiciones y las declaraciones de los representantes de la Iglesia son casi idénticas a las de la HDZ, o a veces la Iglesia está llevando los mensajes de la HDZ a la población a través de su amplia red de iglesias en casi todos los pueblos de Croacia. Al igual que en 2001 y en 2014, la Iglesia es una poderosa herramienta para el descrédito político de la izquierda por la HDZ.

En cuanto a las cuestiones de la justicia transicional, se mantiene firme con la dominante narrativa oficial nacionalista de que Croacia era una nación heroica e inocente que tuvo que defenderse. En consecuencia, Croacia luchó en una guerra justa y legítima. La Iglesia en principio condena todos los crímenes, pero cuando se trata de los crímenes cometidos por soldados croatas contra civiles serbios, los califica de incidentes aislados y siempre se señala que Croacia fue la víctima y Serbia fue el agresor, aunque las víctimas en cuestión son civiles y son ciudadanos croatas de etnia serbia. Además, no se han escuchado los mensajes claros de perdón y reconciliación cristiana, y los altos representantes de la Iglesia Católica jamás han tomado ninguna medida para fomentar la reconciliación, especialmente en las zonas de Croacia donde la convivencia entre serbios y croatas es un hecho.

La Iglesia Católica en Croacia califica el TPIY como un tribunal político al servicio de los intereses de las potencias internacionales y colaboradores ("traidores") nacionales que trata de imponer un "equilibrio de la culpabilidad". Sin embargo, cuando el Tribunal absolvió a los generales Gotovina y Markač, ya que esta decisión sirvió a la narrativa dominante, representantes de la Iglesia declararon que el juicio finalmente confirmó la lucha por la independencia y la soberanía croatas. También, la sentencia favorable se consideró fruto de oraciones y de la fe en Dios, es decir en el hecho de ser católico y croata. Sin embargo, cuando en la primera instancia el Tribunal dictó el veredicto culpatorio en el juicio contra seis dirigentes bosniocroatas, la Iglesia lo calificó nuevamente como un tribunal político y anticroata. Lo mismo es evidente en el caso del bosniocroata Dario Kordić, condenado por crímenes contra la población civil en Bosnia-Herzegovina. Aunque criminal de guerra convicto, para la Iglesia, es un mártir que fue injustamente condenado por altos fines políticos, como tantos otros patriotas durante la milenaria historia de Croacia.

A pesar del hecho de que la Iglesia en Croacia no se ha adaptado a los tiempos modernos e incluso insiste en permanecer en la historia, es un fuerte actor político que sigue siendo la institución de más alta confianza entre los ciudadanos y forma la opinión pública.

## CAPÍTULO 5. La ampliación de la Unión Europea a Croacia y la reforma judicial en el marco de las negociaciones de adhesión a la UE

Con la ola de la transición poscomunista a la democracia de los países de Europa Central y Oriental en 1989 y 1990, como también con la desintegración de la URSS en 1991, la Unión Europea se enfrentó al primer desafío geopolítico en su proximidad. La ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental (PECO) exigió un nuevo posicionamiento de la Unión Europea, reconocido en las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague en 1993. Además de enviar el mensaje a los países PECO que están invitados a unirse a la UE los que lo desearan, se estableció un conjunto de criterios políticos y económicos: la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías (criterios políticos), la existencia de una economía de mercado viable, la capacidad para hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en el seno de la UE (criterios económicos).<sup>281</sup> Estos llamados *criterios de Copenhague* también se aplicaron a las negociaciones de adhesión de los países de los Balcanes Occidentales, como condiciones adicionales a las obligaciones que derivan del Derecho y de las políticas de la UE (el acervo) reunidas en los capítulos de negociaciones.

Con la disolución violenta de Yugoslavia la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) se mostró incapaz de prevenir y luego abordar el conflicto en su propio continente. La guerra en Bosnia y Herzegovina terminó con los Acuerdos de Paz de Dayton/ París en diciembre de 1995, en los que la cooperación con el TPIY formó parte integral de las obligaciones de los países (Croacia, Serbia y Bosnia y Herzegovina). La Comunidad Económica Europea vinculó por primera vez la cooperación con el TPIY con el respeto por los derechos humanos en el Consejo Europeo de Madrid del 16 de diciembre de 1995 (Mäki, 2008: 53). En el Consejo de Asuntos Generales (CAG) en Bruselas del 26 de febrero de 1996, la CEE adoptó su

---

<sup>281</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf)  
(consultado por última vez el 13 de abril de 2015)

primera estrategia para los Balcanes Occidentales, llamada Enfoque Regional.<sup>282</sup> Las conclusiones del CAG introducen el concepto de condicionalidad de la aplicación de los acuerdos de paz (que incluyen la cooperación con el TPIY) para la ulterior cooperación con la Comunidad, teniendo en cuenta la estabilidad en la región y su perspectiva a largo plazo de acercarse a la CEE. Sin embargo, el Enfoque Regional también formula los acuerdos de cooperación a medida, según la situación de cada país, e insiste en su consistencia "como un incentivo importante para la estabilidad política y como un instrumento para el desarrollo económico y la cooperación entre ellos, entre esos países y sus vecinos y con la Unión Europea." Los acuerdos fueron firmados con Macedonia y Albania, los dos únicos países que no participaron en los conflictos de la época.

El Consejo Europeo de Florencia del 21 de junio 1996 menciona por primera vez la condición de la plena cooperación con el TPIY. Aunque separados de la política de ampliación, el Consejo subrayó la necesidad de plena cooperación con el TPIY y estableció oficialmente el papel de seguimiento voluntario de la UE en este respecto (Mäki, 2008: 54).

El Enfoque Regional se convirtió en el Proceso de Estabilización y Asociación, establecido en el Consejo de Asuntos Generales del 29 de abril 1997<sup>283</sup> con el objetivo de delinear la aplicación de la condicionalidad para las futuras relaciones contractuales con los países de los Balcanes Occidentales (es decir, los países con los que la UE en ese momento no tenía ninguna relación contractual, sin un acuerdo de asociación). Aunque cada país iba a ser evaluado individualmente de acuerdo a su progreso, en la evaluación del cumplimiento también se tendría en cuenta su disposición para la cooperación regional. El proceso se divide en las condiciones concretas a cumplir, y también se toman en consideración los informes de organismos internacionales (como el TPIY). La condicionalidad del respeto de los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos y el desarrollo de las relaciones económicas entre los países del Sudeste Europeo implicaba beneficios o ayudas financieras

---

<sup>282</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-96-33\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-33_en.htm) (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

<sup>283</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/9710\\_report\\_a\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/9710_report_a_en.pdf) (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

obtenidas por la UE, tal y como el instrumento PHARE y las preferencias comerciales autónomas, y en última instancia, la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación.

Para iniciar las negociaciones para la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA), los países ya tenían que cumplir con una serie de condiciones: el retorno de los refugiados, la cooperación con el TPIY, el respeto de los derechos humanos y de las minorías, las elecciones libres y justas, los medios de comunicación libres, las reformas económicas, las relaciones de buena vecindad y el compromiso de hacer compatibles los acuerdos de la Federación/Croacia y de la República de Serbia/República Federativa de Yugoslavia con los Acuerdos de Paz de Dayton. Además de estas condiciones generales para todos los países, se establecieron condiciones específicas para cada país. Para Croacia se señaló el cumplimiento del Acuerdo de Erdut en Eslavonia Oriental, la apertura de la frontera aduanera con la República Srpska y sus relaciones con los croatas de Bosnia, es decir, "pruebas creíbles de que se presiona a los bosniocroatas para que disuelvan las estructuras de Herceg-Bosna y cooperen en el establecimiento y funcionamiento de la Federación, así como pruebas del establecimiento de un Consejo Municipal de Mostar verdaderamente unificado, del funcionamiento real de las Fuerzas de Policía Unidas de Mostar y de que el Gobierno de Croacia está usando sus influencias para poner a disposición del Tribunal Internacional a los criminales de guerra bosniocroatas".<sup>284</sup>

El Proceso de Estabilización y Asociación comenzó en 1999, como reacción a la guerra de Kosovo. En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Proceso de Estabilización y Asociación para los países del Sudeste de Europa emitida el 26 de mayo de 1999 se estableció que la UE tiene un interés especial en la región, sobre todo teniendo en cuenta de que con la próxima ampliación a los países PECO los países del Sudeste Europeo se convertirían en los vecinos inmediatos de la CEE (Comunidad Económica Europea). También se señala que ya "ha gastado enormes sumas de dinero en la reparación de las secuelas de la inestabilidad - más de 7 mil millones de euros desde 1991, sin contar el costo de los

---

<sup>284</sup> Consejo de Asuntos Generales - Luxemburgo, 29/30 de abril 1997, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-97-129\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-129_es.htm) (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

refugiados en los Estados miembros de la UE o de otras operaciones (ONU, OSCE, OTAN...) - una cuenta que continúa aumentando en las circunstancias actuales".<sup>285</sup>

En el informe específico para Croacia se observó progreso en el proceso de estabilización y asociación, pero se destacaron las condiciones de mejorar el retorno de los refugiados, la democratización y el respeto de los derechos humanos, el respeto a los derechos de las minorías, las relaciones con la Federación de Bosnia y Herzegovina, y el empeoramiento de la situación económica.

En el Consejo Europeo de Santa María da Feira del 19 y 20 de junio de 2000 se establece que "todos los países interesados son candidatos potenciales a la adhesión a la UE". En cuanto a Croacia, que a principios del 2000 tuvo un cambio de gobierno y de presidente, el Consejo "ha reiterado su apoyo a las reformas democráticas y económicas en Croacia y espera la pronta iniciación de las negociaciones de un acuerdo de estabilización y asociación."<sup>286</sup>

Croacia continuó con las reformas e inició las negociaciones para el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) en la Cumbre de Zagreb del 24 de noviembre de 2000.<sup>287</sup> En la Cumbre se destacó una vez más que todos los países incluidos en el Proceso de Estabilización y Asociación son considerados potenciales candidatos a la UE, y que sus perspectivas de adhesión serán evaluadas de acuerdo a los criterios de Copenhague y las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación para la firma del AEA.

Croacia firmó el AEA con la Unión Europea el 29 de octubre de 2001 en Luxemburgo, entrando por primera en las relaciones contractuales con la UE. El Acuerdo entró completamente en vigor el 1 de febrero de 2005, tras la ratificación por todos los Estados miembros de la UE. Antes de la entrada en vigor del AEA, un Acuerdo interino estaba en vigor desde el 1 de marzo de 2002.

---

<sup>285</sup> <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf> (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

<sup>286</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_es.htm) (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

<sup>287</sup> <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf> (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

En diciembre de 2002, el Parlamento croata aprobó la Resolución sobre la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea<sup>288</sup> instando al gobierno a presentar la candidatura de Croacia a la UE a finales de febrero de 2003, haciendo hincapié en que la adhesión de Croacia a la UE es un objetivo estratégico y que confirma su pleno compromiso con la integración europea del país. La resolución fue firmada por los representantes de todos los partidos parlamentarios. Croacia solicitó la adhesión a la Unión Europea el 21 de febrero de 2003.

La política de la UE hacia los Balcanes occidentales se reforzó aún más en el Consejo Europeo de Salónica en 2003, que confirmó que el futuro de los Balcanes está dentro de la Unión Europea y aprobó el programa de Salónica para los Balcanes Occidentales.<sup>289</sup> El Programa hace hincapié en que la perspectiva de adhesión a la UE para cada país dependerá de su propio ritmo de las reformas de acuerdo con los requisitos establecidos por los criterios del Consejo de Copenhague y el Proceso de Estabilización y Asociación. La Agenda también introduce Asociaciones Europeas (similares a la Asociación para la Adhesión de los países candidatos) que también están hechas de acuerdo a la situación de cada país. Además, el progreso de cada país será objeto de informes anuales. El avance de las reformas fue acompañado de instrumentos financieros y de proyectos de hermanamiento dentro del programa CARDS.

En junio de 2003 Croacia adoptó el Plan Operativo para la Implementación de la Reforma de la Justicia.<sup>290</sup> Después de iniciar el procedimiento en abril de 2003, el país recibió el cuestionario en julio de 2003 con 4560 preguntas. Croacia presentó las respuestas a la Comisión en octubre de 2003. En marzo de 2004 el TPIY emitió las acusaciones contra los generales Mladen Markač e Ivan Čermak (y una acusación enmendada contra el general Gotovina). El Primer Ministro Sanader celebró una reunión de todos los partidos principales. Después de la reunión se declaró que todas las principales fuerzas políticas apoyaban al gobierno en su cooperación con el TPIY

---

<sup>288</sup> <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2491> (consultado por última vez el 5 de mayo 2015)

<sup>289</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52003PC0684> (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

<sup>290</sup> <http://www.osce.org/zagreb/24938?download=true> (consultado por última vez el 4 de abril 2015)



"necesaria para cumplir con las condiciones políticas para la adhesión a la UE".<sup>291</sup> Ambos generales se entregaron voluntariamente a La Haya. Lo mismo ocurrió un mes más tarde, en abril de 2004, cuando fueron extraditados a La Haya seis oficiales bosniocroatas acusados de crímenes cometidos contra musulmanes bosnios en 1993.

En abril de 2004, la Comisión emitió el dictamen positivo (*avis*) sobre la solicitud de Croacia a la adhesión a la Unión Europea, adquiriendo la condición de candidato en junio de 2004. El Consejo de la Unión Europea adoptó la Asociación Europea para la República de Croacia en septiembre de 2004.<sup>292</sup>

Sobre la base de los criterios de Copenhague y de los principios de la Agenda de Salónica, el documento establece las líneas de actuación para una mayor integración de Croacia a la UE en relación con los criterios políticos y económicos, divididos en prioridades a corto plazo y mediano plazo. Puesto que el objeto de esta investigación es la justicia transicional y la creación de las instituciones democráticas y la reforma institucional, me estoy centrando en los criterios políticos.

En el corto plazo, se señalaron las siguientes prioridades en el ámbito de la "Democracia y el estado de derecho": fortalecer el desarrollo del sistema judicial y elaborar y ejecutar una estrategia global de reforma judicial, la adopción de la legislación necesaria, un sistema de gestión de la carrera judicial con un método abierto, justo y transparente de contratación, evaluación y movilidad, mejora de la profesionalidad en el poder judicial, las instituciones de formación para los jueces y otros funcionarios judiciales financiadas por el Estado, solucionar el problema de los atrasos en los tribunales y garantizar la ejecución de las sentencias judiciales; mejorar la lucha contra la corrupción, mejorar el funcionamiento de la administración pública; mejorar el respeto de los derechos de las minorías, garantizando la aplicación de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales (CARNM)<sup>293</sup>, garantizar la representación proporcional de las minorías en las unidades de autogobierno local y regional, en la Administración del Estado y en los órganos judiciales, así como en los

---

<sup>291</sup> Archivo de noticias de la Radiotelevisión Croata, 8 de marzo 2004, (en croata) <http://www.hrt.hr/arhiv/2004/03/08/HRT0003.html> (consultado por última vez el 4 de abril 2015)

<sup>292</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004D0648> (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

<sup>293</sup> Según las siglas en inglés: Constitutional Act on the Rights of National Minorities

órganos de la Administración Pública de acuerdo con la Ley; acelerar el regreso de los refugiados - incluyendo el proyecto de reconstrucción de viviendas conforme al plan, completar la recuperación de viviendas y aplicar la legislación para compensar los derechos de arrendamiento/ocupación perdidos, crear condiciones sociales y económicas a fin de mejorar el clima para los repatriados y su aceptación por las comunidades que los acogen; mejorar la cooperación regional a fin de acelerar el proceso de retorno de los refugiados y la plena cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY).

Las prioridades a medio plazo en el ámbito fueron: seguir reforzando el sistema judicial. Seguir con la ejecución de la reforma del poder judicial y reducir aún más el número de casos atrasados en todos los tribunales; racionalizar la organización de los tribunales, en concreto, desarrollando sistemas informáticos modernos y dotándolos de personal administrativo de nivel adecuado; garantizar el cumplimiento sistemático y efectivo de las decisiones judiciales; garantizar el acceso a la justicia y a la asistencia letrada y disponer para ello los recursos presupuestarios correspondientes; mejorar la formación en legislación de la UE.<sup>294</sup>

Como se señala en el documento, el cumplimiento de las prioridades establecidas estaría sujeto a un seguimiento adecuado y también acompañado por la correspondiente ayuda y asistencia comunitaria. También se espera que Croacia elabore un plan con calendario y descripciones detalladas para abordar las prioridades de la Asociación Europea.

En el Consejo Europeo en diciembre de 2004 se decidió que las negociaciones comenzarían el 17 de marzo de 2005, bajo la condición de plena cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Sin embargo, debido a la insuficiente cooperación con el TPIY en relación con rastrear al prófugo general Gotovina, el 16 de marzo de 2005, la UE pospuso el inicio de las negociaciones de adhesión, pero adoptó el marco para las negociaciones con Croacia. Tras la

---

<sup>294</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 20 de abril 2004, COM(2004) 275 final: Propuesta de decisión del Consejo sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con Croacia <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0275:FIN:ES:PDF> (consultada el 24 de mayo 2015)

evaluación positiva de la Fiscal Jefe del TPIY en relación con los esfuerzos de Croacia para localizar al general Ante Gotovina, las negociaciones se iniciaron formalmente el 3 de octubre de 2005. El 20 de octubre de 2005 la Comisión Europea inició el proceso de evaluación, el examen analítico y la evaluación del grado de la armonización de la legislación croata con el acervo comunitario. El general Ante Gotovina fue detenido en diciembre de 2005 en España.

### **5.1. Las negociaciones de adhesión de Croacia en el ámbito del Capítulo 23: Poder judicial y derechos fundamentales**

En noviembre de 2005 el Documento de estrategia para la ampliación subrayó que la UE estaría aplicando una condicionalidad justa y rigurosa para el cumplimiento de sus criterios. "Los países aspirantes sólo pueden pasar de una etapa del proceso a la siguiente una vez que cumplan las condiciones de la primera de ellas. Por otra parte, las negociaciones podrán suspenderse en caso de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos y de las libertades fundamentales o del estado de derecho o si se determina que el país candidato ha dejado de cumplir las obligaciones o criterios esenciales en cualquier etapa. Dichos requisitos incluyen la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY)."<sup>295</sup>

En enero de 2006 el Gobierno croata aprobó una Estrategia de Reforma de la Justicia para el período 2006-2010 con el Plan de Acción correspondiente para la aplicación de las reformas necesarias para la adhesión a la UE en este ámbito. El 20 de febrero de 2006 el Consejo de la UE adoptó la Asociación para la Adhesión de Croacia<sup>296</sup> en base a los criterios del Consejo de Copenhague y el marco del Proceso de Estabilización y Asociación, en la que se establecen las prioridades fundamentales de corto y mediano plazo: la reforma del sistema judicial y la adopción de la legislación pertinente, la reducción de la carga de casos pendientes, un sistema de contratación, evaluación,

---

<sup>295</sup> Comunicación de la Comisión, de 9 de noviembre de 2005, Documento de estrategia para la ampliación [COM (2005) 561 – versión española: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:e50021> (consultado por última vez el 14 de abril 2015)

<sup>296</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:e50024&from=ES> (consultado por última vez el 14 de abril 2015)

promoción y unas medidas disciplinarias abiertas, justas y transparentes, aumentar la profesionalidad a través de la formación de alta calidad, velar por la integridad de los procedimientos en relación con los crímenes de guerra, en particular garantizando que se ponga fin a la discriminación étnica de los serbios, entre otras cosas aplicando normas uniformes en materia de responsabilidad penal y mediante una mayor protección de testigos e informantes, la lucha contra la corrupción, la protección de las minorías y la aplicación de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales, el retorno de los refugiados, la recuperación, la reconstrucción y el cuidado de la vivienda para antiguos titulares de derechos de arrendamiento/tenencia, la plena cooperación con el TPIY, así como la implementación de las obligaciones del Acuerdo de Estabilización y Asociación, incluida la cooperación regional en materia de crímenes de guerra. En lo que se refiere a las prioridades a mediano plazo, se hizo especial hincapié en mantener el desarrollo institucional y la reforma de la administración pública, continuar con la reforma judicial, garantizar la plena aplicación de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales y mejorar el respeto de los derechos de las minorías nacionales, avanzar en el retorno de los refugiados y facilitar su reintegración. Como antes, las condiciones políticas han de ir acompañadas de la respectiva asistencia financiera y los instrumentos (véase más adelante en el texto).

El proceso de examen analítico finalizó el 18 de octubre de 2006, por lo que comenzaron las negociaciones sobre el acervo. Se dividieron en 35 capítulos, en lugar de los 31 capítulos en las anteriores negociaciones (países de Europa Central y Oriental que ingresaron en la UE en 2004 y Rumania y Bulgaria en 2007). El cambio más importante en los capítulos del acervo fue la partición del capítulo "Justicia y asuntos de interior" en dos, con el Capítulo 23 "Poder judicial y derechos fundamentales", objeto de esta investigación, clave en materia del estado de derecho. Además, los criterios políticos y económicos de Copenhague permanecieron como condiciones para la adhesión a la UE, con requisitos a veces poco claros.

A partir de la experiencia de las anteriores ampliaciones, la Unión Europea decidió no aplicar el Mecanismo de Cooperación y Verificación posterior para la adhesión, como en el caso de Bulgaria y Rumania, sino asegurarse que el país candidato, en este caso

Croacia, cumpliera con la totalidad de los requisitos del acervo y otros criterios antes de acceder a la Unión. Para este propósito, la Unión también introdujo un sistema de criterios de referencia de apertura y de cierre para cada capítulo de negociaciones. Después del proceso de negociación de Croacia, se introdujo otra novedad – los criterios de referencia provisionales- para los posteriores países candidatos.

El primer capítulo de las negociaciones - Ciencia e Investigación - se abrió formalmente inmediatamente después del inicio de las negociaciones, y se cerró provisionalmente. El último de los 35 capítulos de negociación en cerrarse, el Capítulo 23 - Poder judicial y derechos fundamentales, fue cerrado el 30 de junio de 2011, después de casi cinco años de negociaciones.

El 27 de junio de 2007 la Comisión emitió el Informe del examen analítico sobre el Capítulo 23 - Poder judicial y derechos fundamentales.<sup>297</sup>

Croacia presentó su alineación con el acervo y la capacidad de ejecución afirmando que puede aceptar el acervo respecto el Capítulo 23- Poder Judicial y los derechos fundamentales, y que no espera dificultades para aplicar el acervo en la adhesión. Después, la Comisión publicó su evaluación sobre el nivel de alineación y la capacidad de ejecución de Croacia, indicando las siguientes áreas de interés:

Independencia judicial:

- falta de transparencia y criterios objetivos en: la evaluación de los jueces y el personal judicial, los procedimientos para la contratación, de los funcionarios judiciales en prácticas, asesores judiciales y presidentes de los tribunales por el Ministerio de Justicia, la contratación del personal judicial, la evaluación de los jueces y abogados del Estado después del período inicial de 5 años
- revisar el grado de inmunidad penal de los miembros del poder judicial para todo menos los delitos cuya pena mínima sea de 5 años, y la prohibición de su detención o inicio de un proceso penal sin la aprobación del Consejo Superior

---

<sup>297</sup> Informe del examen analítico- Croacia, Capítulo 23- Poder judicial y derechos fundamentales (en inglés)  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening\\_reports/screening\\_report\\_23\\_hr\\_internet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_23_hr_internet_en.pdf) (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

de la Magistratura o del Consejo Estatal del Ministerio Público (CSM y CEMP),  
la corrupción en el poder judicial, discriminación étnica de los serbios

- falta de infraestructura informática para la asignación aleatoria de casos
- mejor planificación estratégica de la formación de jueces en la Academia Judicial

#### Eficiencia del Poder Judicial:

- procedimientos judiciales demasiado atrasados, volumen elevado de casos pendientes (casos penales pendientes atrasados por más de 3 años y casos civiles pendientes por más de 5 años.)
- la aplicación de la Ley de Tribunales incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a ser oído dentro de un tiempo razonable, introducidas en 2005
- prestar especial atención a los juicios por crímenes de guerra (integridad de preparación del proceso, la seguridad y el apoyo a los testigos e informadores; confidencialidad de la investigación, la provisión de una defensa adecuada por abogado de oficio; y el sesgo étnico)

#### Reforma judicial:

- implementación de la reforma judicial está en curso y en una etapa temprana, con graves deficiencias
- financiación y plazos precisos para la ejecución de la Estrategia de Reforma Judicial, así como un plan de acción detallado para permitir el seguimiento adecuado.

#### Derechos de las minorías y derechos culturales

- hay una aplicación parcial de las disposiciones de la CARNM en la práctica y no existe un plan de acción global para su plena aplicación.
- escasa representación de las minorías en la Administración del Estado, los órganos judiciales y la policía; falta una estrategia a largo plazo para aplicar las disposiciones sobre el empleo de las minorías conforme a la Ley.
- las minorías serbia y romaní afrontan especiales dificultades en Croacia

- obstáculos para el regreso sostenible de los refugiados serbios (cuestiones de vivienda, sobre todo relacionadas con los derechos de ocupación/ tenencia) y extremadamente lenta ejecución de los programas de concesión de viviendas dentro y fuera de las Áreas de Atención Especial del Estado, así como el empleo y la validación de ciertos documentos y derechos, incluidos los derechos de pensión de los que residían en las zonas de Croacia que no estaban bajo el control del Gobierno de Croacia durante la década de 1990.

#### Corrupción:

- corrupción respaldada por la falta de buena gobernanza, de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública y por falta de códigos de ética y códigos de conducta en los sectores público y privado.
- la actitud general de las autoridades ante la corrupción es más reactiva que proactiva, mientras que la percepción pública de la corrupción es abrumadoramente negativa. Tolerancia general generalizada de corrupción menor.

El 12 de febrero de 2008 la UE adoptó la Asociación para la Adhesión con Croacia<sup>298</sup>, basada de nuevo en todos los documentos anteriormente mencionados. En lo que respecta a las prioridades, de nuevo se destacaron los principales criterios políticos y el Capítulo 23: la reforma judicial, la reforma y la despolitización de la Administración Pública, la aplicación de la Ley orgánica sobre las minorías nacionales; la terminación del proceso de retorno de los refugiados y su integración, la devolución de la vivienda para los titulares de ocupación/tenencia, la plena cooperación con el TPIY, garantizar la integridad de los juicios por crímenes de guerra ante los tribunales nacionales (especialmente poniendo fin a la discriminación contra los serbios, y la aplicación de un estándar uniforme de la responsabilidad penal y la mejora de la seguridad de los testigos e informadores). La Asociación también estableció un Marco Financiero Indicativo Plurianual para Croacia.

Tras el informe del examen analítico y la Asociación para la Adhesión revisada, en junio de 2008 Croacia adoptó la Estrategia de Reforma Judicial y el Plan de Acción

---

<sup>298</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:e50024&from=ES> (consultado por última vez el 15 de abril 2015)

revisado, y después de seguir con la reforma a fin de cumplir con los criterios de referencia de apertura Croacia presentó su posición negociadora afirmando que el país acepta el acervo en el Capítulo 23 y está preparado para su plena aplicación hasta la adhesión. Croacia no solicitó ninguna excepción o un régimen transitorio para la aplicación del acervo en este capítulo. La evaluación global de Croacia es que la adaptación al acervo está muy avanzada en todas las partes del Capítulo 23.

El período de 2008 a 2010 fue particularmente difícil para las negociaciones de adhesión de Croacia, especialmente en lo que respecta al Capítulo 23, pero también por algunos asuntos bilaterales y externos.

La apertura del Capítulo 23 se retrasó debido a la insuficiente cooperación con el TPIY hasta el año 2010. Durante el proceso de negociaciones, resultaron problemáticos los documentos desaparecidos sobre la utilización de la artillería del Ejército Croata, importantes para el caso de Gotovina, Čermak y Markač por los crímenes cometidos durante la operación militar-policial Tormenta que puso fin a la guerra en 1995. Al principio el Tribunal solicitaba un total de 370 documentos de la República de Croacia en relación con la Operación Tormenta, y éstos estaban siendo entregados paulatinamente o el gobierno tuvo que mostrar los esfuerzos en la búsqueda de los documentos faltantes o demostrar su inexistencia o que fueron destruidos. Esto obstaculizó la apertura del Capítulo 23 hasta el año 2010 y los documentos de artillería fueron el escollo de los criterios políticos de las negociaciones destacados en cada respectivo Informe de Progreso de la UE.<sup>299</sup> Igual que al principio, al final de las negociaciones, las condiciones del Capítulo 23 y los criterios políticos no se consideraron cumplidos hasta que el Fiscal Jefe del TPIY dio una evaluación favorable de la plena cooperación de Croacia con el Tribunal.

El progreso en el Capítulo 23 también se vio obstaculizado internamente hasta mediados de 2009 debido a la falta de voluntad política para luchar contra la corrupción, especialmente durante los gobiernos de Ivo Sanader (2003-2009) que

<sup>299</sup> [http://www.sense-agency.com/icty/%E2%80%98accountancy-hearing%E2%80%99-about-artillery-documents.29.html?cat\\_id=1&news\\_id=11507](http://www.sense-agency.com/icty/%E2%80%98accountancy-hearing%E2%80%99-about-artillery-documents.29.html?cat_id=1&news_id=11507);  
[http://www.sense-agency.com/icty/croatia-may-continue-its-search-for-artillery-documents.29.html?cat\\_id=1&news\\_id=11512](http://www.sense-agency.com/icty/croatia-may-continue-its-search-for-artillery-documents.29.html?cat_id=1&news_id=11512);  
<http://arhiva.nacional.hr/en/clanak/50472/caprice-over-two-remaining-documents> (consultadas el 15 de abril 2015)



fueron marcados por la corrupción política, el amiguismo y el nepotismo. Según Noutcheva y Aydin- Düzgit (2011), ya en 2006, cuando la Ministra de Justicia Vesna Škare- Ožbolt fue destituida a causa de su lucha inflexible contra la corrupción, se descuidó este componente del Capítulo 23. Esta tendencia continuó hasta julio de 2009, cuando Sanader de repente dimitió de su cargo y la hasta entonces Viceprimera Ministra Jadranka Kosor fue nombrada Primera Ministra. Ella declaró inmediatamente una política de tolerancia cero para la corrupción. En marzo de 2010 el ex Viceprimer Ministro (2005-2009) Damir Polančec fue arrestado por cargos de corrupción, y en diciembre de 2010 el ex Primer Ministro Ivo Sanader fue detenido, marcando así un punto de inflexión en la lucha del gobierno contra la corrupción.

Otro factor que obstruyó las negociaciones de Croacia eran las relaciones bilaterales con Eslovenia. En 2008 y 2009 Eslovenia estaba bloqueando las negociaciones de Croacia con el fin de resolver el conflicto de la frontera marítima bilateral sobre el Golfo de Piran. Finalmente, cuando Jadranka Kosor se convirtió en Primera Ministra, estableció buenas relaciones con el Primer Ministro esloveno Borut Pahor, y bajo la presión de los Estados miembros de la UE en noviembre de 2009 ambos estados acordaron resolver la disputa mediante un arbitraje internacional (Noutcheva y Aydin-Düzgit, 2011).

Además, otros factores externos obstruyeron la adhesión de Croacia, como la crisis institucional en la UE, el no holandés y francés a la Constitución, los problemas con la ratificación del Tratado de Lisboa (terminada en noviembre de 2009), el estallido de la crisis económica y la "fatiga de la ampliación" (Neuman Stanivuković, 2012).

Finalmente, en mayo de 2010 la Dirección General de Ampliación de la Comisión Europea emitió un borrador de la Posición común sobre el Capítulo 23 - Poder Judicial y de los derechos fundamentales - y estableció los siguientes criterios de referencia de cierre (CRC) para el cierre provisional del Capítulo 23:

#### **Poder judicial:**

**CRC 1: Croacia actualiza su estrategia de reforma judicial y el plan de acción correspondiente y se asegura de su aplicación efectiva. En particular,**

- refuerza la capacidad institucional de gestión de las reformas judiciales, incluido el control post-legislativo.

**CRC 2: Croacia refuerza la independencia, responsabilidad, imparcialidad y profesionalidad del poder judicial. En particular,**

- establece una trayectoria convincente en cuanto a la contratación de jueces y fiscales basada en la aplicación de criterios uniformes, transparentes, objetivos y aplicables a nivel nacional; la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales ha comenzado a funcionar de manera efectiva.
- reforma y fortalece el Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público (incluso eligiendo a los miembros por sus colegas) con el fin de garantizar su profesionalidad, imparcialidad e independencia respecto de posibles influencias políticas o de otra índole, especialmente en lo que se refiere al nombramiento de jueces y fiscales, la gestión de su carrera y el régimen disciplinario aplicable.

**CRC 3: Croacia aumenta la eficacia del sistema judicial. En particular,**

- Croacia logra reducir sustancialmente el número de casos pendientes, en particular en materia de antiguas causas civiles y penales y decisiones de ejecución; adopta medidas para prevenir las demoras indebidas en la instrucción de los casos sometidos a la administración de justicia, entre las que figuran la introducción gradual de nuevos métodos de ejecución, para asegurar que las decisiones judiciales sean ejecutables en un plazo de tiempo razonable, un mejor uso de la resolución alternativa de litigios, que incluye la simplificación de los mecanismos y una trayectoria de aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal y Códigos de Procedimiento Civil.
- progreso en la mejora de la infraestructura física y la informatización de los tribunales mediante la introducción del sistema integrado de gestión de casos (ICMS) en la mayoría de sus tribunales, el establecimiento de un sistema estadístico unificado para el seguimiento de todo tipo de casos ante todos los

tribunales y fiscalías, e introducir la asignación aleatoria de casos en todos los tribunales.

- seguir avanzando en la racionalización de los juzgados municipales y de faltas, ha velado por el eficaz funcionamiento de los tribunales fusionados y ha adoptado un plan de racionalización de los tribunales de condado y mercantiles.

#### **CRC 4: Croacia mejora la tramitación de los expedientes nacionales de crímenes de guerra.**

- Croacia establece una trayectoria de tramitación imparcial de los expedientes de crímenes de guerra por parte de los tribunales y toma medidas eficaces para abordar las cuestiones de la impunidad, en particular perseverando en la investigación de los casos de crímenes nacionales de guerra que aún no han sido enjuiciados, sobre todo mediante la aplicación de su nueva estrategia clara que aborda, entre otras cosas, las discrepancias regionales en Croacia, así como la participación continua en el plano bilateral y regional.
- Croacia implementa su plan de acción para el reexamen de los casos juzgados *in absentia* y las nuevas disposiciones del Código de Procedimiento Penal relativas a la renovación de los procesos y el uso de otros recursos legales, como la protección de la legalidad, asegurando que las peticiones de reinicio del proceso y los juicios reiniciados se lleven a cabo de manera adecuada e imparcial por todas las autoridades judiciales pertinentes.

#### **Lucha contra la corrupción**

**CRC 5: Croacia consigue resultados concretos basados en investigaciones, enjuiciamientos y resoluciones judiciales objetivos y eficaces en los casos de delincuencia organizada y corrupción a todos los niveles, incluida la corrupción de alto nivel, y en determinados sectores vulnerables como la contratación pública.**

- Croacia refuerza la capacidad operativa de la Oficina para la supresión de la corrupción y la delincuencia organizada (USKOK) mediante la ampliación de sus competencias al fraude fiscal vinculado a la delincuencia organizada y los delitos de corrupción, mejorando el peritaje financiero y garantizando la formación y recursos suficientes en vista de su nuevo papel en el sistema acusatorio introducido en julio de 2009.
- Croacia toma medidas para aumentar la eficacia y la independencia de la policía, a través de su despolitización y el aumento de su profesionalidad, el fortalecimiento de los conocimientos especializados, especialmente para los delitos financieros, y la mejora de la cooperación con otros organismos, el sector financiero y los socios internacionales; Croacia aplica eficaz y consistentemente las disposiciones de confiscación reunidas en el Artículo 82 del Código Penal y establece responsabilidades y reglas claras para la gestión adecuada de los bienes decomisados en procedimientos penales.
- Croacia aumenta la capacidad de los tribunales para manejar adecuadamente los casos, incluso en términos de recursos humanos y la logística.

**CRC 6: Croacia establece una trayectoria de adopción de medidas preventivas reforzadas para la lucha contra la corrupción y el conflicto de intereses.**

- Croacia aumenta la transparencia y la integridad en la administración pública y las empresas estatales, mejorando la legislación sobre el acceso a la información y su aplicación, mediante la adopción de todas las disposiciones de desarrollo necesarias para la plena aplicación de la Ley de procedimientos administrativos generales, mediante la implementación planes de acción contra la corrupción en las empresas estatales y con la formación continua del personal.
- Croacia modifica su actual legislación sobre la financiación de los partidos políticos, entre otras cosas, para extender sus competencias a las campañas electorales y mejorar la transparencia y la supervisión independiente.

- Croacia asegura que haya legislación y sistemas eficaces para proteger contra y sancionar los conflictos de interés en todos los niveles de la administración del Estado/ pública, y para vigilar y verificar las declaraciones de ingresos de los funcionarios públicos y jueces, incluidas las sanciones disuasorias en caso de incumplimiento. Croacia se asegura de que los sistemas eficaces están en su lugar para permitir y apoyar a los que denunciaron la corrupción y la mala administración en las instituciones públicas.

### **Derechos fundamentales**

#### **CRC 7: Croacia debe reforzar la protección de las minorías mediante, entre otras disposiciones, una aplicación efectiva de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales.**

- Croacia toma las medidas necesarias para garantizar una mejora palpable en el nivel de empleo de las minorías nacionales en los órganos y organismos de autogobierno local y regional, de la administración del Estado, en la policía y en el poder judicial, y establece un sistema eficaz de seguimiento estadístico, incluso mediante la adopción, aplicación y seguimiento de los planes de empleo en todos los órganos pertinentes.
- Croacia lleva a cabo un estudio exhaustivo sobre la infrarrepresentación de las minorías en el sector público en sentido amplio no cubierta por la Ley orgánica y adopta un plan para subsanar las deficiencias detectadas en dicho estudio.
- Croacia adopta medidas de reconciliación y aumento de la tolerancia entre ciudadanos, entre las que figuran actividades de formación destinadas a la policía y a los medios de comunicación, reconsiderando el papel de las escuelas en los esfuerzos de reconciliación, y con una respuesta adecuada a nivel de aplicación de políticas y aplicación de las políticas frente a los incidentes racistas o xenófobos.

#### **CRC 8: Croacia resuelve los problemas pendientes relacionados con el retorno de los refugiados.**

- Croacia debe aplicar plenamente su plan de acción correspondiente al Programa de viviendas destinado a los refugiados en vías de retorno y a los antiguos titulares de derechos de arrendamiento que desean regresar a Croacia, cumpliendo con los objetivos para 2008 y 2009 para proveer de alojamiento a los solicitantes de viviendas, tanto dentro como fuera de las zonas de especial interés para el Estado; Croacia efectúa considerables progresos para proveer de alojamiento a los solicitantes de viviendas no incluidos en dichos objetivos sobre la base de un plan totalmente costado.
- Croacia debe agilizar la tramitación de los recursos contra la denegación de solicitudes de reconstrucción de viviendas, reducir el número de recursos pendientes y hace un progreso significativo en la en la reconstrucción de las viviendas restantes.

**CRC 9: Croacia aumenta la protección de los derechos humanos.**

- Croacia mejora el acceso a la justicia, adoptando las medidas necesarias para que, en el momento de la adhesión, el Tribunal Administrativo haya pasado a ser un tribunal de competencia plena en el sentido del Artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el Artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales, en el derecho y en la práctica; y asegurando una mejor aplicación de la Ley sobre asistencia jurídica gratuita.
- Croacia establece una trayectoria de aplicación de la Ley contra la discriminación y la Ley de delitos motivados por el odio, garantizando que las autoridades policiales traten eficazmente los casos pertinentes y reforzando la Oficina del Defensor del Pueblo.

**Cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.**

**CRC 10: La plena cooperación con el TPIY sigue siendo indispensable para que Croacia avance en el proceso de adhesión, y también para cerrar provisionalmente este capítulo de acuerdo con el marco de negociación adoptado por el Consejo el 3 de octubre de 2005**

- La plena cooperación con el TPIY sigue siendo indispensable para que Croacia avance en el proceso de adhesión, y también para cerrar provisionalmente este capítulo de acuerdo con el marco de negociación adoptado por el Consejo el 3 de octubre de 2005.

La UE ha tomado nota de la información proporcionada por Croacia en la adaptación de su legislación al acervo en relación con los asuntos tratados en el marco del Capítulo 23 y animó a Croacia a que redoblara sus esfuerzos para cumplir todos los criterios de cierre fijados, de acuerdo con el Plan de Acción presentado. La UE también declaró que Croacia tenía que seguir avanzando en la adaptación y aplicación del acervo en el marco del Capítulo 23. La Comisión también señaló que seguiría de cerca los progresos de Croacia durante las negociaciones con especial atención en las cuestiones relacionadas con el Capítulo 23.

En consecuencia, el 20 de mayo de 2010 el Gobierno aprobó una Estrategia de Reforma de Justicia revisada y un Plan de acción correspondiente, ya que se aplicaron alrededor del 90% de las medidas previstas en los documentos de 2008.<sup>300</sup> También el 16 de junio de 2010 el Parlamento Croata enmendó la Constitución<sup>301</sup> con el objetivo de fortalecer la independencia judicial mediante el fortalecimiento de la autonomía del Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público.

En junio de 2010 la Unión Europea aprobó también el llamado Programa de Estocolmo que proporciona un plan de trabajo en materia de justicia, libertad y seguridad para el período 2010-2014<sup>302</sup>, con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia para los ciudadanos, desarrollar la cooperación entre las autoridades judiciales y el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en la Unión Europea debe seguir desarrollándose en ambos casos civiles y penales. El documento sugiere la adopción

---

<sup>300</sup> Consejo de Europa, cuarto informe presentado por Croacia en virtud del artículo 25, párrafo 2 del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (en inglés) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_4th\\_SR\\_Croatia\\_hr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_4th_SR_Croatia_hr.pdf) (consultado por última vez el 4 de abril 2015)

<sup>301</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 76/10 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_06\\_76\\_2214.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_76_2214.html) (consultado por última vez el 4 de abril 2015)

<sup>302</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:jl0034> (consultado por última vez el 4 de abril 2015)

de reglas mínimas comunes para aproximar los principios tanto del derecho civil como penal y reforzar la confianza mutua.

El 2 de marzo de 2011 la Comisión emitió el informe provisional al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las reformas del poder judicial y los derechos fundamentales en Croacia (Capítulo 23 de las negociaciones), expresando en general que Croacia ha hecho considerables progresos, pero que queda por hacer más trabajo que, sobre todo en relación con "lograr resultados convincentes en el ámbito judicial y en la lucha contra la corrupción, para desterrar la impunidad de los crímenes de guerra y para resolver las cuestiones pendientes relativas al retorno de los refugiados."<sup>303</sup> Por tanto, la Comisión anima a Croacia a que redoble sus esfuerzos para cumplir todos los criterios de cierre fijados en la posición negociadora de la UE del 23 de junio de 2010 sobre la apertura del capítulo 23 y, concretamente, a que resuelva las cuestiones pendientes que se exponen en la Comunicación.

Los asuntos pendientes por criterio de referencia de cierre:

#### **Poder judicial:**

#### **CRC 1: Croacia actualiza su estrategia de reforma judicial y el plan de acción correspondiente y se asegura de su aplicación efectiva.**

- Croacia ha actualizado los documentos indicados y, en lo que respecta a la aplicación, ha ampliado la capacidad institucional de gestión de las reformas judiciales, incluido el control post- legislativo.

#### **CRC 2: Croacia refuerza la independencia, responsabilidad, imparcialidad y profesionalidad del poder judicial.**

Progreso observado:

- Croacia ha adoptado una serie de medidas para reforzar la independencia del poder judicial entre las que se incluyen cambios constitucionales como las disposiciones que fijan el nuevo procedimiento de nombramiento de los

---

<sup>303</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0110&from=ES>  
(consultado por última vez el 4 de abril 2015)



miembros del Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público

- Croacia está en pleno proceso de reforma y consolidación de ambos Consejos con el fin de garantizar su profesionalidad, imparcialidad e independencia respecto de posibles influencias políticas o de otra índole, especialmente en lo que se refiere al nombramiento de jueces y fiscales, la gestión de su carrera y el régimen disciplinario que les es aplicable.
- La Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales ha comenzado a funcionar de manera efectiva.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- falta de una trayectoria convincente en cuanto a la contratación y el nombramiento de jueces y fiscales basados en la aplicación de criterios uniformes, transparentes, objetivos y aplicables a nivel nacional.
- dado el carácter reciente de su creación, el Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público aún no han podido demostrar su capacidad de autorregularse de manera responsable, aplicar correctamente las nuevas disposiciones transitorias para la contratación de jueces y fiscales y llevar a cabo con mayor eficacia los procedimientos disciplinarios contra fiscales y jueces.

### **CRC 3: Croacia aumenta la eficacia del sistema judicial.**

Progresos observados:

- Los casos pendientes ante los tribunales: de diciembre 2009 a diciembre de 2010, Croacia ha reducido ligeramente el número total de casos pendientes ante los tribunales de 795.722 a 785.561 casos (- 1,3%).
- La acumulación de antiguas causas penales pendientes se ha reducido en un 10,6%.
- Las medidas para prevenir las demoras indebidas en la instrucción de los casos sometidos a la administración de justicia, entre las que figuran la introducción gradual de nuevos métodos de ejecución, el aumento del número

de jueces, peritos judiciales y oficiales de justicia en los tribunales más sobrecargados y la creación de incentivos para que los jueces tramiten rápidamente los casos más antiguos.

- se ha elaborado un balance de la aplicación del nuevo procedimiento penal.
- algunos progresos en cuanto a la mejora de la infraestructura física y la informatización de los tribunales mediante la introducción del sistema integrado de gestión de casos en la mayoría de sus tribunales.
- avances en la racionalización de los tribunales municipales y de faltas, lo que garantiza el eficaz funcionamiento de los tribunales resultantes de fusiones y ha adoptado un plan de racionalización de los tribunales de condado y mercantiles.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- el número de antiguos casos civiles pendientes durante tres años o más ha aumentado en un 3,8 %. Aún no se han conseguido resultados convincentes en cuanto a la aplicación del código de enjuiciamiento civil. También se ha agravado la acumulación de decisiones antiguas pendientes de ejecución. Algunos tribunales de importancia, como los de Zagreb y Split, sufren grandes acumulaciones de casos pendientes.
- reducir el número de casos pendientes, en general, y de decisiones de ejecución y casos civiles atrasados, en particular. Será preciso mejorar la aplicación del código de procedimiento civil a fin de acortar la excesiva duración de los procesos civiles.

**CRC 4: Croacia mejora la tramitación de los expedientes nacionales de crímenes de guerra.**

Progreso observado:

- se ha establecido una trayectoria de tramitación imparcial, por parte de los tribunales, de los expedientes de crímenes de guerra mediante el cierre de una serie de casos contra acusados de distinta procedencia étnica.
- se adoptó una estrategia de lucha contra la impunidad. Además, Croacia ha aplicado su plan de acción para el reexamen de los casos juzgados *in absentia*. Ha mantenido su compromiso a nivel bilateral y regional.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- no se ha abordado adecuadamente el problema de la impunidad en los casos que no han sido objeto de instrucción ni de procesamiento
- todavía no se ha aplicado la nueva estrategia dirigida a asegurar la adecuada investigación y persecución de esos crímenes.
- para establecer una trayectoria convincente, perseverar en la investigación de los casos de crímenes nacionales de guerra que aún no han sido enjuiciados, sobre todo mediante la aplicación de su nueva estrategia y el recurso sistemático a salas especializadas.

### **Lucha contra la corrupción**

**CRC 5: Croacia consigue resultados concretos basados en investigaciones, enjuiciamientos y resoluciones judiciales objetivos y eficaces en los casos de delincuencia organizada y corrupción a todos los niveles, incluida la corrupción de alto nivel, y en determinados sectores vulnerables como la contratación pública.**

Progreso observado:

- se ha reforzado la capacidad operativa de la Oficina para la supresión de la corrupción y la delincuencia organizada (USKOK), servicio del Ministerio Fiscal especializado en casos de corrupción y delincuencia organizada,
- ha aumentado la eficacia de la policía.

- varios casos de corrupción de alto nivel han dado lugar a la apertura de investigaciones o a la imputación de delitos.
- un número considerable de casos de delincuencia organizada han pasado por todas las fases procesales (instrucción, enjuiciamiento, resolución judicial del tribunal).
- se han aplicado sanciones disuasorias.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- la mayor parte de los casos de corrupción de alto nivel y de contratación pública aún no han sido objeto de resoluciones judiciales.
- la capacidad de los tribunales para tramitar adecuadamente los casos aún no ha quedado totalmente demostrada.
- un 20 % de los 436 puestos disponibles en la Oficina de la Policía Nacional para la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (PNUSKOK) siguen vacantes.
- aún no se han abordado plenamente cuestiones como la despolitización y el aumento de la profesionalidad de la policía.
- demostrar haber tramitado con eficacia, a través de las fases procesales correspondientes (instrucción, enjuiciamiento y resolución judicial), un número suficiente de casos de corrupción de alto nivel y corrupción local, incluidos los relacionados con la contratación pública y el sistema judicial.
- un control efectivo del «archivo sin más trámite» de las denuncias criminales por parte del Ministerio Público.
- reforzar aún más la PNUSKOK y adoptar la nueva Ley de policía, actualmente en fase de elaboración, que aborda, concretamente, las cuestiones de la despolitización y el sistema de nombramiento basado en el mérito.
- mejorar la cooperación (incluido el intercambio de información) entre los distintos organismos.

## **CRC 6: Croacia establece una trayectoria de adopción de medidas preventivas reforzadas para la lucha contra la corrupción y el conflicto de intereses**

Progreso observado:

- en febrero de 2011 se adoptaron disposiciones legislativas sobre el acceso a la información, la financiación de los partidos políticos y los conflictos de intereses.
- la Comisión para los conflictos de intereses se ha reforzado mediante la asignación de recursos suplementarios.
- se están aplicando planes de acción contra la corrupción en las empresas estatales.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- algunas de las disposiciones de la legislación recientemente adoptada han de ser aclaradas y confrontadas con la práctica, en lo que respecta entre otras cosas a su coherencia con otras normas.
- reforzar las estructuras de aplicación
- todavía no se han adoptado todas las disposiciones de desarrollo necesarias para la plena aplicación de la Ley de procedimientos administrativos generales.
- seguir aumentando la transparencia y la integridad de la administración pública.
- demostrar que aplica, de manera eficaz y en la práctica, la nueva legislación sobre acceso a la información, destinada a aumentar la transparencia en la contratación pública, para lo que deberá publicar información sobre la ejecución real de los contratos, y adoptar toda la legislación sectorial conforme a la Ley de procedimientos administrativos generales.
- clarificar las normas sobre la supervisión de las contribuciones privadas y aportar la capacidad administrativa necesaria para la aplicación de la legislación sobre la financiación de los partidos políticos

## **Derechos fundamentales**

**CRC 7: Croacia debe reforzar la protección de las minorías mediante, entre otras disposiciones, una aplicación efectiva de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales.**

Progreso observado:

- el nivel general de protección de las minorías ha mejorado
- se han adoptado medidas de reconciliación y aumento de la tolerancia entre ciudadanos, entre las que figuran actividades de formación destinadas a la policía y a los medios de comunicación.
- se han tomado medidas para mejorar el seguimiento de la aplicación de las disposiciones sobre empleo recogidas en la citada Ley orgánica.
- Se ha realizado un estudio exhaustivo sobre la infrarrepresentación de las minorías en el sector público en sentido amplio.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- no se ha registrado ninguna mejora palpable en el nivel de empleo de las minorías nacionales conforme a lo requerido por la Ley orgánica.
- no se ha reconsiderado el papel de las escuelas en los esfuerzos de reconciliación
- todavía está por adoptarse un plan para subsanar las deficiencias detectadas en el estudio sobre el sector público en sentido amplio.
- elaborar planes a largo plazo (debidamente respaldados por datos estadísticos) para dar pleno cumplimiento a las obligaciones que la Ley orgánica le impone en cuanto al empleo de las minorías.

**CRC 8: Croacia resuelve los problemas pendientes relacionados con el retorno de los refugiados.**

Progreso observado:

- ha aplicado parcialmente su plan de acción correspondiente al Programa de viviendas destinado a los refugiados en vías de retorno y a los antiguos titulares de derechos de arrendamiento.
- ha cumplido los objetivos para 2008
- ha agilizado la tramitación de los recursos contra la denegación de solicitudes de reconstrucción de viviendas.
- se han registrado progresos en la reconstrucción de las viviendas restantes.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- no se ha alcanzado el objetivo fijado por el plan de acción para 2009, a saber, la entrega de 2.070 viviendas. De las 1.300 viviendas disponibles (62,8 %), sólo se han entregado 1.024 (49,5 %), quedando 276 sin entregar.
- no ha progresado allende del objetivo fijado para 2009 en lo que se refiere a la provisión de alojamiento a los solicitantes de viviendas cuyas solicitudes habían sido aceptadas
- tampoco ha adoptado medidas suficientes para reducir el número de recursos pendientes (actualmente 4.000) en relación con las solicitudes de reconstrucción de viviendas.

#### **CRC 9: Croacia aumenta la protección de los derechos humanos.**

Progreso observado:

- el marco jurídico general que rige la protección de los derechos humanos ha sido objeto de mejoras entre las que destacan las disposiciones constitucionales más rigurosas aprobadas en julio de 2010.
- han proseguido además las campañas de sensibilización a la legislación sobre derechos humanos destinadas a la policía, el Ministerio Fiscal y los tribunales.
- la aplicación de la estrategia y el plan de acción para la protección e integración de los romaníes sigue en marcha.

- deberá seguir respetándose la libertad de expresión.
- Croacia ha mejorado el acceso a la justicia, adoptando –entre otras disposiciones– las medidas necesarias para que, en el momento de la adhesión, el tribunal administrativo haya pasado a ser un tribunal de competencia plena, y asegurando una mejor aplicación de la Ley sobre asistencia jurídica, en particular mediante la simplificación de los trámites y el incremento de los honorarios de los abogados.
- Croacia ha empezado a acumular resultados positivos en cuanto a la aplicación de la Ley de lucha contra la discriminación y la Ley de delitos motivados por el odio.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- la Oficina del Defensor del Pueblo carece del personal suficiente dado que se le han atribuido nuevas tareas (por ejemplo, la aplicación de la Ley contra la discriminación) y nuevas competencias (por ejemplo, en el ámbito de la prevención de la tortura) sin una asignación paralela de recursos
- seguir reforzando la Oficina del Defensor del Pueblo –para lo que deberá garantizar la contratación del personal suplementario previsto y el aumento del presupuesto– asegurar un adecuado seguimiento de las recomendaciones del Defensor del Pueblo
- seguir progresando en la aplicación de la Ley contra la discriminación y la Ley de delitos motivados por el odio.

**CRC 10: La plena cooperación con el TPIY sigue siendo indispensable para que Croacia avance en el proceso de adhesión, y también para cerrar provisionalmente este capítulo de acuerdo con el marco de negociación adoptado por el Consejo el 3 de octubre de 2005.**

Esfuerzos adicionales necesarios:



- conforme a lo solicitado por la Fiscalía del TPIY, el grupo operativo de servicios del Gobierno croata ha comenzado a abrir nuevas vías en sus investigaciones dirigidas a determinar el paradero o el destino de los documentos desaparecidos sobre la utilización de la artillería. La Fiscalía del TPIY presentará su próximo informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en mayo de 2011.

Como de costumbre, el informe destacó que la Comisión seguiría de cerca los progresos de Croacia, y le brindará su apoyo, mediante asesoramiento técnico y asistencia financiera para que consiga ajustarse a los criterios de este capítulo.

Tan pronto como la Comisión estableció que Croacia cumplió con todos los criterios de referencia de cierre, se presentó un informe y el proyecto de cierre de la posición de la UE al Consejo, de conformidad con los procedimientos establecidos. Como ya se ha destacado previamente, el Capítulo 23 fue el último en cerrarse (el 30 de junio de 2011). Con el cierre del Capítulo 23 Croacia concluyó las negociaciones de adhesión y firmó el Tratado de Adhesión en diciembre de 2011. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 36 del Tratado<sup>304</sup>, se estableció que la Comisión supervisaría atentamente todos los compromisos adquiridos por Croacia en las negociaciones de adhesión, entre ellos los que han de cumplirse antes o hasta la fecha de adhesión. Este seguimiento se centró en los compromisos adquiridos por Croacia en materia de Poder judicial y derechos fundamentales (Anexo VII) y los compromisos relacionados con la política de la competencia. En cuanto al área del poder judicial y los derechos fundamentales (Anexo VII), los compromisos asumidos por Croacia fueron:

1. Seguir garantizando la aplicación efectiva de su Estrategia y Plan de Acción de reforma judicial.
2. Seguir reforzando la independencia, responsabilidad, imparcialidad y profesionalidad del poder judicial.

---

<sup>304</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, L 112, 24 de abril 2012 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L:2012:112:TOC> (consultado por última vez el 4 de mayo 2015)

3. Seguir mejorando la eficacia del poder judicial.
4. Seguir mejorando el tratamiento de las causas por crímenes de guerra en el país.
5. Seguir garantizando un historial sostenido de resultados sustanciales basados en investigaciones, enjuiciamientos y resoluciones judiciales eficaces, efectivos e imparciales en casos de delincuencia organizada y corrupción en todos los niveles, incluida la corrupción de alto nivel, y en sectores vulnerables como la contratación pública.
6. Seguir mejorando su historial de las medidas reforzadas de prevención en la lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses.
7. Seguir reforzando la protección de las minorías, entre otras cosas mediante la aplicación efectiva de la Ley orgánica sobre los Derechos de las Minorías Nacionales.
8. Seguir abordando los problemas pendientes de retorno de los refugiados.
9. Seguir mejorando la protección de los derechos humanos.
10. Seguir cooperando plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.

Hasta la adhesión de Croacia se emitieron tres informes de seguimiento. En octubre de 2012, la Comisión emitió el Informe exhaustivo de seguimiento sobre el grado de preparación de Croacia para la adhesión a la UE<sup>305</sup> en el que se actualizan los progresos de Croacia en la adaptación al acervo, y se identificaron diez tareas específicas antes de adherirse a la UE, en relación con la preparación de los fondos estructurales futuros de la UE y la política de competencia, pero sobre todo en el ámbito del estado de derecho - principalmente el poder judicial y los derechos fundamentales:

---

<sup>305</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership, Brussels, 10.10.2012 - (COM(2012) 601 final)  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/hr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf)

1. Poner en práctica en lo inmediato y avanzar en el corto plazo las medidas elaboradas en septiembre de 2012 para mejorar la independencia y la eficacia de su sistema judicial, entre otras cosas, reduciendo el número de casos pendientes y mejorando la legislación en materia de ejecución de las decisiones.
2. Adoptar la nueva legislación de ejecución, con el fin de mejorando la legislación en materia de ejecución de las decisiones y reducir el número de casos pendientes atrasados.
3. Poner en funcionamiento la nueva Comisión sobre conflictos de intereses y aplicar íntegramente el paquete legislativo en materia de contratación pública y financiación de partidos.
4. Elaborar una legislación sólida sobre grupos de presión y acceso a la información.

En particular, los problemas que quedaban por resolver en el Capítulo 23 se detallaron en el Informe analítico<sup>306</sup> que acompañó el Informe exhaustivo con comentarios sobre cada criterio de referencia de cierre. La conclusión general fue que Croacia generalmente reúne las condiciones de las negociaciones sobre el Capítulo 23, pero tiene que seguir fortaleciendo el estado de derecho, la lucha contra la corrupción, y prestar especial atención a los juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías. A continuación se han enumerado los esfuerzos adicionales necesarios por referencia de cierre en el Capítulo 23.

#### **CRC 1: Seguir garantizando la aplicación efectiva de estrategia de reforma judicial y el plan de acción correspondiente**

Progreso observado:

---

<sup>306</sup> Commission Staff Working Document Comprehensive Monitoring Report on Croatia accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Comprehensive Monitoring Report on Croatia's state of preparedness for EU membership, SWD(2012) 338 final (consultado por última vez el 14 de abril de 2015) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/hr\\_analytical\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_analytical_2012_en.pdf)

- una aplicación continua de la estrategia de reforma judicial y plan de acción de acuerdo con los plazos establecidos, y se incluye el ajuste fino legislativo en una serie de áreas.
- se han establecido grupos de trabajo y están activos para mejorar aún más la legislación específica y aumentar la coordinación de los instrumentos jurídicos.
- presupuesto disponible para el poder judicial se mantuvo estable en torno a €337 millones, o el 0,7% del PIB.
- en febrero de 2012 se estableció un consejo para supervisar la aplicación de la Estrategia de Reforma Judicial, centrándose en particular en la eficiencia de los procedimientos judiciales.
- en octubre de 2011 se aprobaron las enmiendas a la Ley del Consejo Superior de la Magistratura para aumentar aún más el alcance del traslado del personal judicial de acuerdo a las necesidades.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- planificación de los recursos humanos a largo plazo.

## **CRC 2: seguir reforzando la independencia, responsabilidad, imparcialidad y profesionalidad del poder judicial**

Progreso observado:

- continúa la aplicación de las diversas medidas adoptadas en 2010 y 2011 para reforzar la independencia, responsabilidad, imparcialidad y profesionalidad del poder judicial.
- El Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público siguen funcionando de forma independiente.
- Se han introducido mejoras en la aplicación del régimen transitorio de contratación de jueces y fiscales con una mayor transparencia en la calificación de las entrevistas, y se garantiza la igualdad de trato de todos los candidatos (las medidas adoptadas en los últimos meses de la aplicación del régimen

transitorio deben aplicarse al nuevo sistema de contrataciones a través de la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales, que se iniciará en enero de 2013).

- la Academia Judicial ha seguido trabajando bien con los programas de formación profesional, incluida la formación inicial y la formación en derecho comunitario. La Academia ha incrementado sus actividades a escala europea y Croacia firmó un Memorando de Entendimiento con la Comisión sobre la participación en los programas de justicia civil y penal de la UE.

Progreso adicional necesario:

- tiene que seguir desarrollándose la trayectoria de aplicación del nuevo sistema de procedimiento disciplinario.
- otros recursos administrativos para el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura y del Consejo Estatal del Ministerio Público de manera más eficaz y la necesidad de demostrar la independencia y responsabilidad en el desempeño de sus tareas, incluyendo el aumento de la comprobación sistemática y precisa de las declaraciones de ingresos y la aplicación proactiva de los procedimientos disciplinarios.
- modificación de la legislación secundaria para limitar la inmunidad de los jueces, con lo que se completa el marco legislativo en este ámbito,
- mayor orientación sobre la aplicación del código de conducta.
- las limitaciones presupuestarias (un recorte en aproximadamente un 28% en 2012 en comparación con 2011) afectaron el funcionamiento de la Academia Judicial. Tiene que prestarse atención a preparar plenamente a los jueces para aplicar el derecho y la jurisprudencia de la UE después de la adhesión.

### **CRC 3: Seguir aumentando la eficacia del sistema judicial**

Progreso observado:

- ha seguido el aumento de la eficiencia del sistema judicial.

- en el primer semestre de 2012 el número de casos penales siguió cayendo por un 12%, y el número de antiguos casos civiles se redujo en alrededor de un 5%.
- se han observado algunos avances en el campo de la infraestructura física y la informatización de los tribunales.
- continúa la fusión de los tribunales como parte del proceso de racionalización de la red de tribunales.
- está en marcha la puesta en funcionamiento del sistema integrado de gestión de casos (ICMS) en 33 tribunales municipales. Una vez que esté terminado, cubrirá casi todos los tribunales de Croacia.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- reducir aún más el número de casos civiles y comerciales pendientes. En el primer semestre de 2012 más casos nuevos ingresaron al sistema (844.218) de los que se resolvieron (836.160)
- en el primer semestre de 2012, el número de casos de ejecución judicial han aumentado en alrededor de un 5%, aunque el sistema de ejecución de las demandas pecuniarias a cargo de la agencia estatal financiera FINA funcionó bien.
- en julio de 2012, el Gobierno presentó al Parlamento propuestas para la nueva Ley de ejecución judicial, que aún tiene que demostrar su capacidad de garantizar la ejecución de las resoluciones judiciales y los recursos de las ejecuciones para reducir el número de casos de ejecución pendientes.
- atención adicional necesaria para asegurar que los tribunales superiores, incluido el Tribunal Supremo, estén adecuadamente equipados para gestionar el aumento desproporcionado a medida que los casos avancen dentro del sistema.

- el nuevo sistema de justicia administrativa entró en vigor en enero de 2012, aunque con algunos retrasos en la designación del personal necesario.
- seguir implementando medidas de eficiencia con vigor, en particular para garantizar la mejora de las tasas de gestión de casos y las reducciones del número de casos antiguos.
- el sistema de puesta en funcionamiento se debe aplicar a todos los tribunales, incluido el Tribunal Superior Mercantil y el Tribunal Superior de Faltas.
- recopilación de datos estadísticos y el análisis y en el seguimiento de la duración total de las actuaciones.
- mejor equipo e instalaciones para los tribunales de faltas.
- aumentar la movilidad de los jueces y desarrollar los criterios marco para evaluar su productividad.

**CRC 4: seguir mejorando la tramitación de los expedientes nacionales de crímenes de guerra.**

Progreso observado:

- ha continuado a procesar casos de crímenes de guerra ante los tribunales nacionales.
- ha empezado a aplicar la estrategia para abordar la impunidad y se ha abordado un número de casos prioritarios identificados a nivel nacional y regional, con nuevas detenciones, procesamientos y sentencias judiciales
- ha continuado un enfoque más equilibrado de los juicios, con nuevos casos que se remiten a las cuatro salas especializadas (87).
- se han tomado medidas para proteger a los testigos con la mejora de los servicios de apoyo a testigos en determinados tribunales.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- la mayoría de los crímenes no han sido llevados ante la justicia.

- la base de datos de crímenes de guerra debe ser actualizada para permitir una búsqueda informática más información y debe ser utilizada con eficacia por los fiscales del condado.
- los tribunales deben especializarse aún más en los juicios por crímenes de guerra, a través de la formación específica de los jueces dedicados al ámbito, y deben prepararse para un número creciente de casos.
- prestar atención continua a la cuestión de la protección de los testigos y la asistencia de los testigos en los juicios por crímenes de guerra, especialmente en los casos remitidos a las salas especializadas.
- continuar con el reexamen de los casos juzgados *in absentia*.
- la Ley de invalidación de ciertos actos jurídicos de los órganos judiciales del antiguo Ejército Nacional Yugoslavo, la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia y la República de Serbia adoptada en octubre de 2011 causó la preocupación por el futuro de la cooperación bilateral con Serbia en casos de crímenes de guerra. Croacia se ha puesto en contacto con Serbia para hacer frente a los posibles efectos adversos de la ley, y ha comenzado las negociaciones técnicas con Serbia sobre un acuerdo de cooperación en este ámbito.
- abordar las cuestiones de la impunidad, en particular perseverando en la investigación de los casos de crímenes de guerra ante tribunales nacionales o en los casos que aún no han llegado al veredicto final.
- continuar con la atención a la cuestión de la protección de testigos y la asistencia de los testigos en los juicios por crímenes de guerra, especialmente en los casos remitidos a las salas especializadas.

**CRC 5: Croacia consigue resultados concretos basados en investigaciones, enjuiciamientos y resoluciones judiciales objetivos y eficaces en los casos de delincuencia organizada y corrupción a todos los niveles, incluida la corrupción de alto nivel, y en determinados sectores vulnerables como la contratación pública.**

Progreso observado:



- se mantiene un marco jurídico e institucional adecuado para la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada y continúa desarrollándose una trayectoria de aplicación.
- las autoridades policiales y judiciales siguen siendo proactivas, en concreto en los casos de corrupción a más alto nivel.
- los avances incluyen una sentencia condenatoria contra un antiguo Director de la empresa pública, nuevos cargos contra alcaldes y jueces de tribunales de condado por abuso de poder y una acusación de corrupción contra un partido político.
- si bien los cuerpos de seguridad siguen centrándose en los casos de más alto nivel y más complejos, el número total de casos está decreciendo.

Progresos adicionales necesarios:

- intensificar la lucha contra la corrupción a nivel local, en concreto en el sector de la contratación pública.
- el marco jurídico para la incautación y confiscación de activos debe aplicarse de manera más constante y coercitiva.
- en cuanto al sistema de control de la no admisión a trámite de asuntos penales por parte del fiscal, el sistema actual no establece controles independientes para las decisiones de los fiscales de desestimar informes sobre delincuencia.
- garantizar la aplicación de la Ley de la policía, en particular, despolitizar y aumentar el profesionalismo de la policía.

**CRC 6: Seguir mejorando su historial de medidas de refuerzo de la prevención en la lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses**

Progreso observado:

- Croacia ha mejorado su trayectoria de medidas de prevención reforzadas en la lucha contra la corrupción por medio de una serie de instrumentos jurídicos, por

ejemplo, en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, el acceso a la información y la contratación pública.

- respecto a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, la Comisión Electoral Estatal se fortaleció y las nuevas normas se aplicaron a las elecciones generales en diciembre de 2011 sin mayores dificultades y con pocas deficiencias informadas. Se creó un grupo de trabajo para aplicar las lecciones aprendidas en la preparación de las elecciones locales previstas para 2013.
- se están aplicando nuevas normas sobre el acceso a la información, con las primeras denuncias que alcanzan los tribunales.
- la nueva legislación sobre contratación pública en vigor desde enero 2012 prevé un aumento de la transparencia, incluida la publicación de información sobre los contratos firmados y ejecutados. La aplicación efectiva de esta legislación es clave.
- a principios de 2011 se adoptó una Ley de conflictos de intereses mejorada y más estricta

Esfuerzos adicionales necesarios:

- no se han aplicado de manera eficiente todas las medidas legales para evitar el conflicto de intereses
- controlar eficazmente la financiación de los partidos políticos, incluso fuera del período electoral
- es difícil el seguimiento general de la Agencia de Protección de Datos, (a cargo de la aplicación de la ley), debido a que en 2011 menos de la mitad de las instituciones en cuestión presentaron un informe a la Agencia.
- debe desarrollarse la práctica de aplicar la prueba de interés público a la información clasificada, incluso mediante cambios legislativos.

- debe establecerse sin demora la nueva Comisión de Conflictos de Intereses que aún no ha sido nombrada, lo que ha retrasado la aplicación de la Ley.
- fortalecer y aplicar con eficacia el sistema para la comprobación de las declaraciones de ingresos y patrimonio injustificado.
- asegurarse de que exista un mecanismo fuerte para impedir la corrupción en las empresas estatales.
- seguir desarrollando el concepto de responsabilidad política y la tolerancia cero con la corrupción.

**CRC 7: Seguir reforzando la protección de las minorías, en particular mediante la aplicación efectiva de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales**

Progreso observado:

- ha continuado la aplicación de la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales. Ocho diputados que representan a las minorías nacionales fueron elegidos en diciembre de 2011.
- algunas medidas adoptadas por el gobierno para implementar el Plan de mayo 2011 para el empleo de minorías para el período 2011-2014.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- el nivel del empleo de las minorías en la Administración pública y los órganos judiciales, se mantiene por debajo de los requisitos establecidos por la Ley orgánica sobre los derechos de las minorías nacionales. Deberían hacerse más esfuerzos para garantizar la aplicación de este plan, incluido el aumento de los esfuerzos de monitoreo.
- continuar fomentando un espíritu de tolerancia hacia las minorías, en particular los serbios, y adoptar las medidas adecuadas para proteger a los que todavía pueden ser objeto de amenazas o de actos de discriminación, hostilidad o violencia.

- la minoría romaní se enfrenta a condiciones de vida especialmente difíciles, y los retos permanecen en las áreas de la educación, la protección social, la salud, el empleo y el acceso a los documentos personales

### **CRC 8: Seguir abordando los problemas pendientes provocados por el retorno de los refugiados**

Progreso observado:

- programas de concesión de viviendas para los refugiados repatriados siguen siendo implementados, aunque a un ritmo más lento.<sup>307</sup>
- sigue aplicándose la decisión de validación de los derechos de pensión.
- Croacia ha seguido participando con los demás países de la región en el Proceso de la Declaración de Sarajevo, en el que se están haciendo progresos, sobre todo en el proyecto de vivienda regional.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- la aplicación de las nuevas opciones de compra en condiciones favorables para los beneficiarios de programas de alojamiento ha sido limitada
- 15 causas pendientes por inversiones no solicitadas.
- seguir desarrollando las condiciones para el retorno sostenible de los refugiados.

### **CRC 9: Seguir mejorando la protección de los derechos humanos**

Progreso observado:

- en general se siguen respetando adecuadamente los derechos humanos.

---

<sup>307</sup> Del plan de marzo de 2011 para tramitar las aproximadamente 2.350 solicitudes pendientes, hasta febrero de 2013 se habían resuelto 366 expedientes (agosto de 2012: 259), que habían dado lugar a la entrega de llaves a 213 familias (agosto de 2012: 139). Hasta febrero de 2013 se habían dictado 1.497 (agosto de 2012: 1.305) resoluciones de concesión de vivienda

- el Defensor del Pueblo general y los Defensores del Pueblo especializados desempeñan un importante papel en la protección de los derechos humanos.
- se ha seguido desarrollando la trayectoria de aplicación de la Ley contra la discriminación y la normativa sobre los delitos motivados por el odio.
- Croacia ha completado la adaptación legislativa en los ámbitos de la lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades en septiembre de 2012.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- disposiciones legales existentes necesitan ser aplicadas con más vigor.
- debe garantizarse el seguimiento de las recomendaciones del Defensor del Pueblo
- las oficinas del Defensor del Pueblo deben fortalecerse para mejorar aún más el sistema de protección de los derechos humanos: la financiación y las instalaciones adecuadas, una base de datos conjunta.
- continuar desarrollando el historial de aplicación de la Ley contra la discriminación y la legislación sobre crímenes de odio con atención a asegurar que se apliquen las sanciones disuasorias.
- personas LGBT siguen enfrentando amenazas y ataques.
- mejorar el marco jurídico para la asistencia jurídica gratuita para facilitar el acceso a la asistencia jurídica; fomentar el papel de las ONGs como proveedores de asistencia jurídica.

#### **CRC 10: Para seguir cooperando plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia**

Progreso observado:

- Croacia sigue cooperando con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY).

- el fiscal jefe del TPIY ha emitido un informe positivo sobre la cooperación de Croacia con el TPIY.

Esfuerzos adicionales necesarios:

- ningún avance particular con respecto a las investigaciones de Croacia encaminadas a localizar o determinar el destino de los desaparecidos documentos militares solicitados por la Oficina del Fiscal del TPIY.

En diciembre de 2012 Croacia adoptó una nueva estrategia de reforma judicial para el período 2013- 2018<sup>308</sup> y un Plan de Acción correspondiente que redefinió la antigua estrategia para el período 2010-2015 ya que de las 47 directivas, el 53% se aplicaron el 34% estaban en curso mientras que un 9% no se han aplicado todavía.<sup>309</sup> Como podemos ver, aunque se cerraron las negociaciones, Croacia estaba bajo estrecha vigilancia por la Comisión Europea en relación con las cuestiones pendientes, sobre todo las que correspondían al capítulo del estado de derecho - poder judicial y derechos fundamentales. En el Informe final de seguimiento sobre el grado de preparación de Croacia para la adhesión a la UE del 26 de marzo 2013<sup>310</sup> la Comisión evaluó que Croacia cumple con las diez acciones prioritarias establecidas en el informe de octubre de 2012 y que "ha demostrado la voluntad y la capacidad de cumplir con todos los compromisos pendientes con la suficiente antelación antes de la adhesión". Finalmente, la Comisión llegó a la conclusión de que Croacia estará preparada para adherirse a la Unión Europea el 1 de julio de 2013.

---

<sup>308</sup> Boletín Oficial de la República de Croacia No. 144/12 del 21 de diciembre de 2012 [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_12\\_144\\_3085.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.html) (consultado por última vez el 5 de abril 2015)

<sup>309</sup> III Reasons for adoption of a new Strategy

<sup>310</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Monitoring Report on Croatia's accession preparations- COM(2013) 171 final, Bruselas, 26.3.2013 [http://www.hnb.hr/medjunarodna\\_suradnja/dokumenti/e-izvjesce-o-monitoringu.pdf](http://www.hnb.hr/medjunarodna_suradnja/dokumenti/e-izvjesce-o-monitoringu.pdf) (consultado por última vez el 13 de abril de 2015)

## **5.2. Asistencia técnica e instrumentos financieros de la Unión Europea en el camino de Croacia a la adhesión**

Desde la independencia de Croacia y la posterior guerra en 1991-1995 hasta la adhesión de Croacia a la UE, la entonces CEE (Comunidad Económica Europea) y luego la Unión Europea brindó asistencia financiera a Croacia. La CEE empezó a brindar asistencia a Croacia en su camino de la reconstrucción del país destruido por la guerra, apoyando los esfuerzos de democratización y fortalecimiento de las instituciones con el fin de convertirse en miembro de pleno derecho de la Unión. La condicionalidad política de la Unión Europea fue acompañada por instrumentos y asistencia financiera adecuada, menos visibles que la política de condicionalidad concreta, pero cruciales para fomentar las reformas necesarias y el fortalecimiento de las instituciones.

Incluso antes de entrar en las relaciones contractuales con la UE en 2001, Croacia fue beneficiaria de la asistencia de la Comunidad Europea a terceros países. En el período de 1991 a 2000 Croacia recibió un total de 381,61 millones de euros.<sup>311</sup> En el período comprendido entre 1991 y 1995 Croacia recibió asistencia humanitaria para la gestión de crisis y la reconstrucción a través de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea ECHO (€243,2 millones), así como para los alimentos y la asistencia médica. En el período de la posguerra (1996-2000) se le proporcionó asistencia para la reconstrucción de la infraestructura (pública y privada), pero también para el programa de promoción de los derechos humanos y la reconciliación.

Puesto que el objeto de esta investigación es el ámbito del poder judicial y derechos fundamentales y las cuestiones de justicia transicional, en aras de la claridad se han seleccionado los datos pertinentes.

Desde 1996 Croacia recibió fondos de la Asistencia Comunitaria OBNOVA para el retorno y la reintegración de los refugiados y los desplazados internos, así como para la reconstrucción de la vivienda. Dentro del programa de asistencia técnica de

---

<sup>311</sup> La mayor parte de la información sobre la asistencia financiera a Croacia se obtuvo de la publicación de la Agencia Central de Finanzas y Contratación de la República de Croacia sobre los fondos europeos para proyectos en Croacia [http://www.safu.hr/datastore/filestore/10/European\\_Funds\\_for\\_Croatian\\_Projects.pdf](http://www.safu.hr/datastore/filestore/10/European_Funds_for_Croatian_Projects.pdf) (consultado por última vez el 10 de abril de 2015)

OBNOVA Croacia recibió un total de €53,21 millones para el retorno de los refugiados. También, como se ve en la Tabla 5.1<sup>312</sup>, la Asistencia Comunitaria también prestó asistencia para la democracia y los derechos humanos (€15,56 millones para programas nacionales y €7,14 millones para programas regionales), la creación de instituciones (€3.000.000) y el poder judicial (€0,6 millones).

	1991/95	1996	1997	1998	1999	2000	Total
<b>Retorno de los refugiados OBNOVA</b>		7,02	8,59	14,0	13,6	10	<b>53,21</b>
<b>Democracia y los derechos humanos (programas nacionales)</b>	0,77	1,74	6,49	5,5		0,96	<b>15,56</b>
<b>Democracia y los derechos humanos (programas regionales)</b>	0,2		0,2	0,3	6,44		<b>7,14</b>
<b>Creación de las instituciones (OBNOVA)</b>						3,0	<b>3,0</b>
<b>Poder judicial (OBNOVA)</b>					0,6		<b>0,6</b>
<b>Total (millones €)</b>	<b>0,97</b>	<b>8,76</b>	<b>15,28</b>	<b>19,8</b>	<b>20,64</b>	<b>13,96</b>	<b>79,51</b>

Tabla 5.1. Asistencia de la CEE (UE) proporcionada a Croacia 1991-2000 - cuestiones de justicia transicional (€)

En 2000 el programa CARDS (Asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización) fue presentado como un instrumento financiero para la aplicación del Proceso y el Acuerdo de Estabilización y Asociación, siendo la creación de instituciones una de sus prioridades. Con el fin de beneficiarse de los programas CARDS, el país tuvo que mostrar el respeto de los principios democráticos, del estado de derecho, de las libertades fundamentales, de los derechos humanos y de las minorías y la aplicación de las reformas democráticas, institucionales y económicas previstas. En el período de 2001 a 2004 Croacia recibió un total de €260 millones. Como se muestra en la Tabla 5.2, para los temas de desarrollo y reforma institucional Croacia recibió €121,8 millones en ese período.

<sup>312</sup> Todos los datos han sido obtenidos a partir del Manual de la Agencia Central de Finanzas y Contratación de la República de Croacia sobre la cooperación financiera y los programas apoyados por la UE en Croacia (2009) – bibliografía de la Oficina Central del Estado para la estrategia de desarrollo y la coordinación de los fondos comunitarios



Prioridad	Medidas	2001	2002	2003	2004	Total
<b>Estabilización democrática</b>	Retorno de los refugiados y desplazados internos	23,2	14	15	14	66,2
	Sociedad civil	1	2	2	3,5	8,5
<b>Justicia y Asuntos de Interior</b>	Modernización de la justicia	1,5	4	4	4,5	14
<b>Desarrollo de capacidades administrativas</b>	Reforma de la administración pública	2,5	6	6	9,1	23,6
	Desarrollo nacional, regional y local	1,5	2	3	3	9,5
<b>Total</b>		<b>29,7</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>34,1</b>	<b>121,8</b>

Tabla 5.2. Asistencia financiera CARDS para el desarrollo y la reforma institucional en Croacia

Desde 2005 Croacia fue beneficiario de la asistencia de preadhesión dentro de los programas PHARE, ISPA y SAPARD. PHARE fue el instrumento para la reforma institucional y el fortalecimiento de la capacidad humana en el proceso de armonización de la legislación de Croacia con el acervo de la UE (la democratización y el estado de derecho, los derechos humanos, los criterios económicos, el mercado interno y el comercio, las políticas sectoriales, la cooperación en materia de justicia y asuntos internos, programas de apoyo) y su aplicación y cumplimiento, así como para las acciones de cohesión económica y social, mientras que ISPA y SAPARD están destinados al medio ambiente y transportes, y para la agricultura y el desarrollo rural, respectivamente. En el período 2005-2006, Croacia fue asistida con € 160 millones en el marco del programa PHARE.

La mayoría de los proyectos en el marco del programa Phare se financiaron a través de asistencia técnica y proyectos de hermanamiento (*twinning*) que por lo general se complementan con la adquisición de suministros necesarios para la aplicación del acervo.

Institución beneficiaria	Título del proyecto	Financiación Phare (€)	Cofinanciación nacional (€)	Total (€)
<b>PHARE 2005</b>				
<b>Ministerio de Justicia</b>	Fortalecimiento de la mediación como alternativa a litigios judiciales	1.112.000	32.000	1.144.000
<b>Ministerio de Justicia</b>	Apoyo a la Academia Judicial de Croacia	1.200.000	0	1.200.000
<b>Oficina Gubernamental para las Minorías Nacionales</b>	Proyecto de apoyo a la minoría romaní	1.300.000	167.000	1.467.000
<b>PHARE 2006</b>				
<b>Tribunal Supremo</b>	Armonización y publicación de la Jurisprudencia	1.560.000	190.000	1.750.000
<b>Ministerio de Justicia</b>	Apoyo a la administración de los tribunales y mejora de la gestión de casos	3.000.000	0	3.000.000
<b>Oficina Central para la Administración Pública, Ministerio de Justicia, Agencia Financiera Estatal y otros</b>	Mejorar la capacidad de la administración estatal/pública croata para ofrecer servicios orientados al usuario	2.525.000	175.000	2.700.000
<b>Oficina Gubernamental para las Minorías Nacionales</b>	Proyecto de apoyo a la minoría romaní – programa plurianual PHARE 2005-2006	2.500.000	1.071.429	3.571.429
<b>Oficina Gubernamental para las ONG's</b>	Habilitar el sector de la sociedad civil para una activa contribución al proceso de preadhesión	2.400.000	600.000	3.000.000
<b>Oficina Central para la Estrategia de Desarrollo</b>	Desarrollo de las capacidades institucionales para la gestión de los fondos estructurales comunitarios después de la adhesión	7.000.000	0	7.000.000
<b>CODEF y varios ministerios competentes</b>	Instrumento de preparación de proyectos y dotaciones no asignadas para el desarrollo institucional	2.628.750	0	2.628.750

Tabla 5.3. Proyectos en el marco del Programa Nacional PHARE 2005 y 2006

Las herramientas utilizadas para la aplicación de los instrumentos financieros de la UE proporcionadas a Croacia se dieron en la forma de asistencia técnica (transferencia de conocimientos prácticos en la armonización y alineación con el acervo) y proyectos de

hermanamiento donde la administración pública en el país candidato trabaja con sus homólogos de uno o más Estados miembros de la UE. Como veremos en la lista de los proyectos financiados por varios instrumentos de la UE en el ámbito del poder judicial, Croacia participó en muchos proyectos de hermanamiento, ya que es un buen modelo de aceptación de las mejores prácticas de los Estados miembros de la UE con respecto a la aplicación del marco normativo de la UE.

En el período 2007-2013 Croacia era beneficiario del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) destinado a los países candidatos y candidatos potenciales. Los instrumentos IPA reemplazaron los programas PHARE, ISPA y SAPARD. El propósito de IPA es ayudar a Croacia cumplir con los requisitos planteados por la UE y hacer el mejor uso de los instrumentos financieros en el proceso de negociación de la adhesión para aplicar las reformas necesarias para su adhesión a la UE.

El IPA está constituido por cinco componentes, con cada componente cubriendo una o más áreas de política:

Componente I. Ayuda a la transición y desarrollo institucional - IPA ATDI - la continuación de las actividades del programa PHARE relativas al fortalecimiento de la capacidad institucional (creación de instituciones): la adaptación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la administración pública y las organizaciones que tienen la responsabilidad en la aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE.

Componente II. Cooperación transfronteriza - IPA CBC

Componente III. Desarrollo Regional - IPA-RD la continuación del programa ISPA y la parte de la cohesión económica y social del programa PHARE. Financia proyectos de infraestructura en el ámbito del medio ambiente y transportes y los proyectos que promueven la competitividad regional y el desarrollo regional equilibrado.

Componente IV. Desarrollo de los Recursos Humanos - IPA HRD un precursor del Fondo Social Europeo, financia proyectos en el campo de la educación, el empleo y la cohesión social.

Componente V. Desarrollo Rural - IPA-Desarrollo Rural una continuación de los proyectos de financiación SAPARD relacionados con el campo de la agricultura y el desarrollo rural.

El objeto de esta investigación está dentro del componente I del IPA: ayuda a la transición y desarrollo institucional (IPA-ATDI) e implica medidas de desarrollo institucional y la inversión asociada en Croacia con vistas a cumplir los criterios de adhesión a la UE. De acuerdo con el marco financiero indicativo plurianual del IPA para Croacia, la UE destinó un total de €260,80 millones para el desarrollo y la reforma institucional en Croacia, mientras que en el período comprendido entre 2007 y 2013, un total de €998 millones fue puesto a disposición de Croacia en el marco del Instrumento de Ayuda de Preadhesión, el apoyo a la creación de instituciones y el estado de derecho, el desarrollo económico y social, y el fomento a la cooperación transfronteriza y regional.<sup>313</sup>

	IPA 2007	IPA 2008	IPA 2009	IPA 2010
<b>Fondos otorgados (EU)</b>	39.954.000,00	35.799.000,00	36.796.502,00	38.623.458,00
<b>Fondos otorgados (nacionales)</b>	5.901.000,00	9.435.000,00	6.923.186,00	5.954.341,00
<b>Total</b>	45.855.000,00	45.234.000,00	43.719.688,00	44.577.799,00

Tabla 5.4. Los fondos otorgados en el marco del IPA ATDI (€)<sup>314</sup>

La República de Croacia también utiliza el mecanismo de transición como instrumento temporal para los nuevos Estados miembros en sus primeros años de adhesión - asistencia financiera a las medidas de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades administrativas y judiciales nacionales para la aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE.

<sup>313</sup> Comisión Europea- el folleto de la DG Ampliación sobre el IPA – Una inversión en Europa - Una inversión en la reforma de la administración pública (en inglés) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/leaflets/leaflet\\_ipa2\\_publicadmin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/leaflets/leaflet_ipa2_publicadmin_en.pdf) (consultado por última vez el 15 de abril 2015)

<sup>314</sup> <http://www.safu.hr/en/home/projects-from-programmes-cards-phare-ipsa-and-ipa> (consultado por última vez el 16 de abril 2015)

El valor total de los proyectos ejecutados a través de diversos proyectos de instrumentos cuyo beneficiario era el Ministerio de Justicia de la República de Croacia desde 2001 hasta hoy (CARDS, PHARE, IPA, mecanismo de transición) en el ámbito del poder judicial es de €66.576.727,69.<sup>315</sup>

### **5.3. Conclusiones**

Tal como se ha presentado en este capítulo, el camino de la integración europea de Croacia fue largo, complejo y desafiante. Además de los criterios de Copenhague establecidos en 1993 para los países de Europa Central y Oriental, para Croacia y los demás países de los Balcanes occidentales se adoptaron instrumentos especiales con el fin de acercarlos a la Unión Europea. En todos los documentos posteriores relacionados con la integración europea de los Balcanes occidentales el estado de derecho y los derechos humanos son un eje y un requisito indispensable. La principal condición para la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación y la apertura de las negociaciones de adhesión fue la plena cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY).

Con el cambio de gobierno en 2000 y la llegada al poder de una coalición de seis partidos proeuropeos, Croacia inició las negociaciones del AEA. Muy pronto el ingreso en la Unión Europea se convirtió en la prioridad de la política exterior acordada por consenso entre todos los principales partidos políticos. Este consenso fue consagrado en la Resolución parlamentaria sobre la Adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea en 2002. En 2003 Croacia presentó su solicitud de adhesión y se inició el procedimiento regular. Sin embargo, la primera parte de la integración europea de Croacia hasta el inicio de las negociaciones estuvo marcada por una fuerte política de condicionalidad de la cooperación con el TPIY y la extradición de ciudadanos croatas al Tribunal. Esta cooperación no fue exenta de obstáculos, como se muestra en este y en los capítulos anteriores. La negociación se inició tan pronto como Croacia mostró los esfuerzos creíbles para localizar el último nacional croata acusado por el Tribunal,

---

<sup>315</sup> Es la suma de los proyectos listados en el Anexo I Proyectos finalizados y actuales en Croacia- en el ámbito del poder judicial y los derechos fundamentales (véase más adelante)

el general Gotovina, detenido poco después de que se iniciaran las negociaciones de adhesión en octubre de 2005.

Además, como ya se ha recalcado, las negociaciones de adhesión de Croacia también fueron influenciadas por las lecciones aprendidas de las ampliaciones anteriores y se introdujeron herramientas e instrumentos nuevos. De esta manera se estableció que el Mecanismo de Cooperación y Verificación para Bulgaria y Rumania no se aplicaría en el futuro, sino que las condiciones habían de cumplirse en el proceso de negociaciones y antes de la adhesión del país. Además, la UE introdujo un sistema de criterios de referencia de apertura en el comienzo de las negociaciones con el fin de abrir cierto capítulo y un sistema posterior de criterios de referencia de cierre que deben cumplirse para el cierre del capítulo. Las negociaciones del acervo se dividieron en 35 capítulos, en lugar de los 31 capítulos en las negociaciones anteriores. El cambio más importante en los capítulos del acervo fue la partición del capítulo "Justicia y Asuntos de Interior" en dos, siendo el principal capítulo relacionado con el estado de derecho el Capítulo 23 "Poder judicial y derechos fundamentales", objeto de esta investigación. Por otra parte, los criterios políticos de Copenhague permanecieron como condiciones para la adhesión a la UE, con requisitos a veces no muy claros. Asimismo se previó el procedimiento de seguimiento incluso después del cierre de las negociaciones durante el proceso de ratificación del Tratado de Adhesión en los Estados miembros hasta que la adhesión entre en efecto.

Además, debido al desarrollo de la propia Unión el volumen del acervo en sí creció de aproximadamente 90.000 páginas del acervo que tuvieron que implementar Bulgaria y Rumania, a unas 170.000 páginas para Croacia (Nechev et. al., 2013).

El capítulo en relación con el estado de derecho, Capítulo 23 (poder judicial y los derechos fundamentales) resultó ser el más difícil y el más desafiante. Su apertura se vio obstaculizada por la falta de voluntad política para combatir la corrupción y cooperar lo suficiente con el TPIY. En los preparativos de la apertura del capítulo Croacia adoptó tres Estrategias de Reforma Judicial (2002/3, 2006, 2008), y dos más después de abrir y cerrar el capítulo, pero antes de la fecha de la adhesión (2010, 2012). El verdadero progreso en el área del Capítulo 23 se observó a partir de 2009

cuando dimitió el Primer Ministro Ivo Sanader y a partir de ese momento empezó la lucha real contra la corrupción. Recién entonces (en 2010) se abrió el Capítulo 23, y fue el último en cerrarse. La reforma judicial era de particular interés y estuvo bajo el escrutinio especial con respecto a la independencia, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo de la profesión judicial. En el transcurso de casi seis años de negociaciones en total, y con un impulso decisivo en la última fase cuando se abrió el capítulo, se introdujeron reformas por excelencia. Se logró la reducción sustancial del número de casos pendientes atrasados, se racionalizó la red de tribunales, especialmente en relación con los tribunales municipales y de faltas, se introdujeron criterios transparentes y objetivos y procedimientos de selección para la contratación de nuevos jueces a través de la Academia Judicial, que también se estableció y la primera generación de nuevos jueces terminó su formación profesional el 1 de enero de 2013. También fueron introducidos criterios transparentes, objetivos y uniformes para la evaluación periódica del trabajo de los jueces. El Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público se reforzaron mediante la enmienda constitucional en 2010 como organismos autónomos competentes para la contratación y destitución de jueces y fiscales, sin la interferencia del Ministerio de Justicia. Además, se modernizó la administración de tribunales, se redujo la duración de los procedimientos judiciales, y se mantiene con regularidad una trayectoria de eficiencia judicial, especialmente para los casos de crímenes de guerra y los casos de corrupción. Se adoptó o modificó una serie de leyes y reglamentos con respecto a jueces, fiscales, tribunales, la administración pública, la Academia Judicial, el conflicto de intereses, la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, de apoyo a denunciantes, del acceso a la información. Si comparamos los requisitos del informe de examen analítico y los resultados finales del informe previo a la adhesión, podemos establecer que durante el proceso de negociación se aprobó y se aplicó una enorme cantidad de reformas.

Croacia tuvo que cumplir con 23 criterios de referencia de apertura de 11 capítulos y 104 criterios de referencia de cierre de 31 capítulos (Vujčić, 2012). Durante las negociaciones, 370 actos jurídicos y 1133 reglamentos fueron adoptados de conformidad con el acervo, así como las modificaciones de la Constitución en junio de

2010. Unas 130.000 páginas de legislación fueron traducidas (Butković y Samardžija, 2014).

Como subrayó Boris Vujčić<sup>316</sup>, negociador principal adjunto de Croacia con la UE, Croacia habría introducido las reformas necesarias independientemente de las negociaciones, pero las negociaciones de la UE las aceleraron, porque el país estaba bajo constante presión, con la participación de más personal, trabajando dentro de los plazos que aceleraron las reformas.

Varios autores concluyen que Croacia es un caso exitoso de la integración a la UE (Noutcheva y Aydin - Düzgit, 2011, Neuman Stanivuković, 2012, Butković y Samardžija 2014)), y algunos incluso destacan especialmente el ámbito del estado de derecho (Dallara, 2014).

Dallara (2014) sostiene que en el ámbito del estado de derecho muchas reformas no podrían haber sido ejecutadas sin el incentivo externo. También identifica los principales factores de este éxito de las políticas judiciales impulsadas por la Unión Europea: la falta de conflicto entre la elite política y judicial, la buena capacidad administrativa y la influencia creíble de la UE. Sobre todo destaca que en el proceso de negociación la asociación judicial que involucra a la mayoría de los jueces croatas siempre fue reconocida por el gobierno y consultada (aunque no siempre) sobre las cuestiones relativas a la reforma judicial. Eso, combinado con el consenso sobre la integración europea entre todos los principales partidos políticos en Croacia, fue decisivo para el éxito de Croacia en el ámbito del estado de derecho.

---

<sup>316</sup> Boris Vujčić – how to conduct accession negotiations, European Stability Initiative, 24 de julio de 2012 <http://www.esiweb.org/enlargement/?cat=114> (consultado por última vez el 17 de abril de 2015)



## **ANEXO 5.I. Proyectos finalizados y en curso en Croacia en el ámbito del poder judicial y los derechos fundamentales<sup>317318</sup>**

### **CARDS 2001 „Apoyo a la Academia Judicial de Croacia - Sistema de formación para jueces y funcionarios públicos”**

Valor total del proyecto: 1.500.000 EUR

Número de contratos: 1

Proyecto de hermanamiento: 1.500.000 EUR

Objetivo del proyecto: establecer la Academia Judicial y el futuro sistema de formación para jueces y funcionarios judiciales.

### **CARDS 2002 „ Apoyo a una operación más eficiente, eficaz y moderna y el funcionamiento del sistema judicial croata“**

Valor total del proyecto: 3.533.000 EUR

Número de contratos: 2

Proyecto de hermanamiento: 1.000.000 EUR

Valor del equipo: 2.533.000 EUR

Objetivo del proyecto: mejorar la eficiencia de trabajo de tribunales croatas.

### **CARDS 2002 „Mejora de la Capacidad de la Oficina Croata para la Supresión de la Corrupción y la Delincuencia Organizada (USKOK)”**

Valor total del proyecto: 1.000.000 EUR

Contratos: 2

Proyecto de hermanamiento: 650.000 EUR

Valor del equipo: 350.000 EUR

---

<sup>317</sup> Página web del Ministerio de Justicia de la República de Croacia: <https://pravosudje.gov.hr/najcesca-pitanja-i-odgovori/informirajte-se/projekti-6199/eu-projekti/dovrseni-projekti/6211> y <http://admin.mprh.hr/Default.aspx?sec=466> (consultado por última vez el 16 de abril 2015)

<sup>318</sup> Página web del Ministerio de Justicia de la República de Croacia: <https://pravosudje.gov.hr/najcesca-pitanja-i-odgovori/informirajte-se/projekti-6199/eu-projekti/aktualni-projekti/6210> y el folleto de la Comisión Europea sobre los proyectos europeos de hermanamiento en tramitación hasta junio de 2015 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/2015/20150223-Hermanamiento-news-no-1-pipeline-ipa.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/2015/20150223-Hermanamiento-news-no-1-pipeline-ipa.pdf) (consultado por última vez el 16 de abril 2015)

Objetivo del proyecto: dar apoyo a la prevención y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en Croacia a través de la creación de capacidad institucional de USKOK.

**CARDS 2003 „Apoyo al cambio de procedimientos prejudiciales en materia penal“**

Valor total del proyecto: 250.000 EUR

Contratos: 1

Proyecto de hermanamiento (ligero): 250.000 EUR

**CARDS 2003 „ Apoyo a la reforma del Sistema Judicial Croata - Fase II “**

Valor total del proyecto: 2.972.000 EUR

Contratos: 2

Proyecto de hermanamiento: 1.376.000 EUR

Valor del equipo: 1.596.000 EUR

Objetivo del proyecto: seguir mejorando la eficiencia de los tribunales en su conjunto y los tribunales previamente seleccionados (tribunales de condado y municipales) a través de la mejora del sistema de gestión e informático, la racionalización de la red judicial, la creación de documentos estandarizados de la corte y la modernización de los tribunales.

**CARDS 2003 “Formación profesional de fiscales”**

Valor total del proyecto: 1.028.000 EUR

Contratos: 2

Proyecto de hermanamiento: 800.000 EUR

Valor del equipo: 228.000 EUR

Objetivo del proyecto: desarrollar la formación profesional de los fiscales y aumentar su capacidad para abordar el Derecho comunitario. Desarrollar un sistema autosostenible de capacitación de los fiscales ante la Academia Judicial.

**CARDS 2003 “Prevención y lucha contra el lavado de dinero”**

Valor total del proyecto: 925.000 EUR

Contratos: 2

Proyecto de hermanamiento: 840.000 EUR

Valor del equipo: 85.000 EUR (del presupuesto de la República de Croacia)

Objetivo del proyecto: asegurar el apoyo a las instituciones para prevenir el lavado de dinero en Croacia, asesoramiento interinstitucional estructural, aumentar la cooperación internacional y optimizar el marco legal, así como establecer un Órgano de Supervisión Nacional; análisis de la legislación y la compra de los equipos informáticos.

**CARDS 2004 „ Apoyar el desarrollo de un sistema de libertad condicional en Croacia”**

Valor total del proyecto: 250.000 EUR

Contratos: 1

Proyecto de hermanamiento (ligero): 250.000 EUR

Objetivo del proyecto: elaboración de estudio técnico sobre los tipos existentes del sistema de libertad condicional en algunos Estados miembros de la UE que se basará en las recomendaciones para adoptar la Ley del sistema de libertad condicional y el desarrollo de una estrategia de reforma del sistema de libertad condicional en Croacia.

**CARDS 2004 “Apoyo a la operación y funcionamiento más eficiente, eficaz y moderno del Tribunal Administrativo de la República de Croacia”**

Valor total del proyecto: 1.000.000 EUR

Contratos: 2

Proyecto de hermanamiento: 850.000 EUR

Objetivo del proyecto: apoyo y fortalecimiento de la labor del Tribunal Administrativo a través de la mejora de la aplicación de la legislación administrativa y refuerzo de las decisiones del Tribunal Administrativo mediante la inclusión de otros órganos administrativos; elaboración del proyecto de nueva Ley de procedimiento general administrativo y la mejora de gestión de casos administrativos.

**CARDS 2004 “Mejorar la gestión de casos y la administración de los tribunales en el Tribunal Superior de Faltas y seleccionados tribunales de faltas”**

Valor total del proyecto: 2.444.000 EUR

Contratos: 2

Proyecto de hermanamiento: 1.000.000 EUR

Valor del equipo: 1.444.000 EUR

Objetivo del proyecto: apoyo y fortalecimiento del sistema de gestión de casos en el Tribunal Superior de Faltas y tribunales de faltas seleccionados, capacitación informática y capacitación de los jueces.

**PHARE 2005 “Apoyo a la Academia Judicial de Croacia: el desarrollo de un sistema de formación profesional para futuros jueces y fiscales”**

Valor total del proyecto: 1.093.000 EUR

Contratos: 1

Asistencia técnica: 1.093.000 EUR

Objetivo del proyecto: desarrollo de un sistema de formación profesional para futuros jueces y fiscales.

**PHARE 2005 “Mejora de la mediación como alternativa a la resolución de litigios en los tribunales”<sup>319</sup>**

Valor total del proyecto: 1.048.000 EUR

Contratos: 2

Asistencia técnica: 963.000 EUR

Valor del equipo: 85.000 EUR

Objetivo del proyecto: La reunión de las mejores prácticas de la UE relacionadas con la resolución alternativa de litigios. El desarrollo de un sistema de mediación para los ciudadanos croatas.

**PHARE 2006 “Armonización y publicación de jurisprudencia”<sup>320</sup>**

---

<sup>319</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/fiche-projet/croatia/bg-fm/2005/hr2005\\_1\\_1-pf-judiciary-enhancement-of-mediation.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/fiche-projet/croatia/bg-fm/2005/hr2005_1_1-pf-judiciary-enhancement-of-mediation.pdf) (consultado por última vez el 4 de abril de 2015)

Valor total del proyecto: 1.464.000 EUR

Contratos: 2

Asistencia técnica: 931.000 EUR

Valor del equipo: 533.000 EUR

Objetivo del proyecto: Para aumentar la accesibilidad y la difusión de la jurisprudencia nacional a partir de los 50 tribunales preseleccionados (incluyendo los del condado, municipales y mercantiles) para todas las partes interesadas (a nivel nacional e internacional).

**PHARE 2006 “Apoyo a la administración de tribunales y mejora de la gestión de casos”<sup>321</sup>**

Valor total del proyecto: 2.867.000 EUR

Contratos: 1

Asistencia técnica: 2.867.000 EUR

Objetivo del proyecto: establecer un sistema de administración de tribunales y de la gestión de casos más eficiente en todos los tribunales croatas sobre los resultados de los anteriores proyectos de la Comisión Europea y el Banco Mundial sobre el Sistema Integrado de Gestión de Casos (ICMS).

**IPA 2007 “Reforzar las capacidades de USKOK”**

Valor total del proyecto: 1.270.000 EUR

Contratos: 3

Proyecto de hermanamiento: 1.000.000 EUR

Valor del equipo: 70.000 EUR

Asistencia técnica: 200.000 EUR

---

<sup>320</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/fiche-projet/croatia/bg-fm/2006/hr2006.018-113.1.1-harmonisation-and-publication-of-case-law-final-03-08-06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/fiche-projet/croatia/bg-fm/2006/hr2006.018-113.1.1-harmonisation-and-publication-of-case-law-final-03-08-06_en.pdf) (consultado por última vez el 4 de abril de 2015)

<sup>321</sup> <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/fiche-projet/croatia/bg-fm/2006/hr2006.018-113.1.2-support-to-court-administration-and-case-management-improvement-final.pdf> (consultado por última vez el 4 de abril de 2015)

Objetivo del proyecto: Continuación de la asistencia al fortalecimiento institucional; adquisición del software analítico que se utilizará durante el análisis detallado de los casos de USKOK, adquisición de equipos informáticos y multimedia.

**IPA 2007 “Fortalecimiento de la cooperación entre los distintos organismos en materia de lucha contra la corrupción”**

Valor total del proyecto: 2.235 000 EUR

Contratos: 3

Proyecto de hermanamiento: 800.000 EUR

Valor del equipo: 250.000 EUR

Asistencia técnica: 1.500.000 EUR

Objetivo del proyecto: Apoyo a la organización y actividades del sector para la supresión de la corrupción en el Ministerio de Justicia, la implementación de la campaña de lucha contra la corrupción; la organización de mesas redondas para funcionarios públicos, empleados en autogobiernos locales y representantes de asociaciones no gubernamentales y organización de talleres para periodistas; creación de una base de datos central para el sistema de supresión de la corrupción, conexión a Internet/ Intranet para permitir el acceso y el intercambio de información entre todos los participantes incluidos en la lucha contra la corrupción y capacitación de los usuarios finales; adquisición de equipos informáticos y multimedia.

**IPA 2008 “Desarrollo de los servicios de libertad condicional en Croacia”**

Valor total del proyecto: 1.800.000 EUR

Contratos: 3

Proyecto de hermanamiento: 1.200.000 EUR

Valor del equipo: 300.000 EUR

Asistencia técnica: 300.000 EUR

Objetivo del proyecto: Fortalecimiento institucional y de la capacidad de la Dirección para la libertad condicional, el desarrollo de instrumentos para la evaluación de riesgos y necesidades de los perpetradores, el desarrollo y la aplicación del registro nacional del servicio de libertad condicional y el sistema central de informático para apoyar los

procesos de libertad condicional y la adquisición de equipamiento informático necesario para el sistema de libertad condicional

**IPA 2008 “Apoyo a la reforma del procedimiento penal”**

Valor total del proyecto: 2.230.000 EUR

Contratos: 2

Valor del proyecto de hermanamiento: 1.160.000 EUR

Valor del equipo: 1.070.000 EUR

Objetivo del proyecto: Apoyo a los tribunales, al Ministerio Público de la República de Croacia y el Ministerio del Interior en la implementación de la nueva Ley de procedimiento penal.

**IPA 2008 FPP RAC “Desarrollo de la "ventanilla única" para el sistema de información conjunta del registro de la propiedad y catastro y la consolidación de los datos de registro de la propiedad”**

Valor total del proyecto: 600.000 EUR

Contratos: 1

Asistencia técnica: 600.000 EUR

Objetivo del proyecto: Desarrollo de la "ventanilla única" para el sistema de información conjunta del registro de la propiedad y catastro y la consolidación de ventanilla única de datos del catastro en forma digital y la aplicación de la educación para el sistema de información conjunta y la “ventanilla única”.

**IPA 2008 FPP RAC “Fortalecimiento de la labor de la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales a través de la mejora de sus programas de formación profesional”**

Valor total del proyecto: 230.000 EUR

Contratos: 1

Proyecto de hermanamiento (ligero): 230.000 EUR

Objetivo del proyecto: mejora de profesionalidad y eficacia de la justicia a través de la mejora de calidad de los programas de formación profesional para futuros jueces y fiscales.

**IPA 2008 FPP RAC “Apoyo a la creación de la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales”**

Valor total del proyecto: 230.000 EUR

Contratos: 1

Proyecto de hermanamiento (ligero): 230.000 EUR

Objetivo del proyecto: Apoyo al Ministerio de Justicia en el establecimiento de una nueva Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales

**IPA 2009 “El desarrollo profesional de asesores judiciales y futuros jueces y fiscales a través del establecimiento del sistema de capacitación autosustentable”**

Valor total del proyecto: 1.110.838,69 EUR

Contratos: 4

Proyecto de hermanamiento: 1.028.193,59 EUR

Valor del equipo: 82.645,18 EUR

Objetivo del proyecto: Análisis del estatus existente y la definición del futuro estatus de asesores judiciales; evaluación de las necesidades de formación y desarrollo de la estrategia para la formación permanente para los asesores judiciales; implementación de una “formación de formadores”; implementación de la formación para asesores judiciales; aplicación del proyecto piloto de educación a distancia (metodología de la educación permanente para los asesores judiciales); fortalecimiento de los métodos existentes de formación de los futuros jueces y asesores judiciales; equipamiento de la Academia Judicial.

**IPA FPP RAC 2009 “Puesta en funcionamiento de ICMS (eSpis) en los tribunales municipales seleccionados”**



Valor total del proyecto: 520.000 EUR

Contratos: 1

Asistencia técnica: 520.000 EUR

Objetivo del proyecto: Aplicación del sistema de expedientes electrónicos en los tribunales municipales existentes, la formación de usuarios clave para el uso eficiente del expediente electrónico y la creación de la página web para los ciudadanos/ partes interesadas que contiene la información relacionada con el estado del expediente.

**IPA 2009 “Nuevas mejoras en la capacidad institucional y el desarrollo de módulos compatibles de ICMS en tribunales de faltas”**

Valor total del proyecto: 2.154.000 EUR

Número de contratos: 6

Proyecto de hermanamiento: 900.000 EUR

Valor del equipo: 750.000 EUR

Asistencia técnica: 419.000 EUR

Objetivo del proyecto: seguir mejorando el funcionamiento del sistema judicial croata y mejorar el funcionamiento y la administración de los tribunales de faltas; la educación de los usuarios sobre ICMS; adquisición de equipos informáticos necesarios para la aplicación del ICMS.

**IPA 2009 FPP RAC “Fortalecimiento de las capacidades administrativas del Ministerio de Justicia de la República de Croacia “**

Valor total del proyecto: 230.000 EUR

Número de contratos: 1

Proyecto de hermanamiento (ligero): 230.000 EUR

Objetivo del proyecto: creación de modelos para el desarrollo de competencias de los cargos administrativos en el Ministerio de Justicia y los modelos de desarrollo de programas de formación en este ámbito.

### **IPA 2009 FPP RAC “Mejora del sistema de asistencia jurídica gratuita”**

Valor total del proyecto: 230.000 EUR

Número de contratos: 1

Proyecto de hermanamiento (ligero): 230.000 EUR

Objetivo del proyecto: análisis y mejora del marco de la asistencia jurídica gratuita, una aplicación más eficiente de sistema en la práctica y la educación de los empleados.

### **IPA 2010 “Fortalecimiento de la eficiencia del poder judicial en la República de Croacia”**

Valor total del proyecto: 2.600.000 EUR

Número de contratos: 2

Valor del proyecto de hermanamiento: 1.200.000 EUR

Valor del equipo: 1.400.000 EUR

Objetivo del proyecto: apoyo al sistema de racionalización; análisis y las recomendaciones para la mejora del estatus de funcionarios y empleados en el poder judicial; mejora del sistema eficiente de entrega de documentos judiciales por el tribunal; establecimiento de un sistema de grabaciones de los juicios y la educación para el uso de un nuevo sistema; cooperación judicial en asuntos civiles, mercantiles y penales; equipamiento de salas de audiencias seleccionadas con el equipo necesario para las grabaciones de las audiencias

### **IPA 2010 “Mejora del sistema de ejecución en la República de Croacia”**

Valor total del proyecto: 1.600.000 EUR

Número de contratos: 3

Valor del proyecto de hermanamiento: 1.200.000 EUR

Valor del equipo: 100.000 EUR

Valor de asistencia técnica: 300.000 EUR

Objetivo del proyecto: el fortalecimiento y la mejora del procedimiento de ejecución judicial; la mejora de las aplicaciones informáticas al servicio de la oficina judicial, la colaboración en la aplicación y despliegue de las oficinas judiciales en el territorio

croata y la mejora de la capacidad y competencia del personal que formará parte de las futuras oficinas judiciales.

**IPA 2010 “Desarrollo del sistema informático para el Sector de la Asistencia Jurídica Internacional (AJI)”<sup>322</sup>**

Valor total del proyecto: 267.000 EUR

Número de contratos: 1

Asistencia técnica: 267 000 EUR

Objetivo del proyecto: la finalización del nuevo sistema informático para apoyar la labor del Sector de asistencia jurídica internacional (AJI).

**IPA 2011 “Apoyo a la racionalización de la red de tribunales”<sup>323</sup>**

Valor total del proyecto: 11.031.000 EUR

Número de contratos: 2

Trabajos: 10.031.000 EUR

Supervisión de los trabajos: 1.000.000 EUR

Objetivo del proyecto: mejorar la eficiencia del sistema judicial a través de la mejora de las condiciones de trabajo y la consolidación de la red de tribunales (rehabilitación y renovación de los cinco palacios de justicia en Osijek, Sisak, Valpovo, Benkovac e Ivanić Grad, que albergan dos tribunales de condados y 5 tribunales municipales) y 2 oficinas municipales de la fiscalía y 1 tribunal de faltas.

**IPA 2011 FFRAC “Fortalecimiento de la labor de la Academia Judicial a través del desarrollo curricular y la educación en el uso de peritos”<sup>324</sup>**

Valor total del proyecto: 188.889 EUR

Número de contratos: 1

Proyecto de hermanamiento (ligero): 188.889 EUR

---

<sup>322</sup> <http://www.safu.hr/en/news/development-of-international-legal-assistance-ila-it-system> (consultado por última vez el 16 de abril 2015)

<sup>323</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/2011/01\\_support\\_to\\_the\\_rationalization\\_of\\_court\\_network.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/2011/01_support_to_the_rationalization_of_court_network.pdf) (consultado por última vez el 16 de abril 2015)

<sup>324</sup> <http://palyazat.gov.hu/download/51322/HR%202011%20IB%20JH%2003%20TWL.pdf> (consultado por última vez el 16 de abril 2015)

Objetivo del proyecto: programa de formación profesional de la Academia Judicial en el área de peritos, para el desarrollo de las capacidades de los jueces, abogados del Estado y asesores judiciales con el propósito de mejorar la cooperación con peritos en procedimientos judiciales.

**IPA 2012 “Apoyo al sistema penitenciario de la República de Croacia”**

Valor total del proyecto: 4.976.000 EUR

Número de contratos: 5

Proyecto de hermanamiento: 700.000 EUR

Valor del equipo: 725.000 EUR

Asistencia técnica: 2.000.000 EUR

Trabajos: 1.410.000 EUR

Supervisión de los trabajos: 141.000 EUR

Objetivo del proyecto: seguir mejorando el sistema de formación permanente para el personal penitenciario, mejora de las condiciones de rehabilitación de menores en el correccional juvenil de Turopolje y la informatización de la administración penitenciaria en el Ministerio de Justicia.

**IPA 2012 “Fortalecimiento de la capacidad y la eficiencia del Ministerio Público/USKOK”**

Valor total del proyecto: 3.300.000 EUR

Número de contratos: 2

Asistencia técnica: 1.900.000 EUR

Valor del equipo: 1.400.000 EUR

Objetivo del proyecto: Aumentar la eficiencia del sistema judicial a través de la creación de capacidades del Ministerio Público/USKOK, así como el fortalecimiento de la funcionalidad de la base de datos crímenes de guerra.

**IPA 2012 “Nuevas mejoras del sistema de gestión de casos”**

Valor total del proyecto: 6.600.000 EUR

Número de contratos: 2

Asistencia técnica: 2 000.000 EUR

Valor del equipo: 4.600.000 EUR

Objetivo del proyecto: establecer un sistema fiable y eficiente de la gestión de casos en los tribunales croatas, a través de la optimización de procesos, así como la mejora del sistema integrado de gestión de casos.

**Mecanismo de Transición “Apoyo a un mayor desarrollo y fortalecimiento del servicio de libertad condicional en Croacia”**

Valor total del proyecto: 1.000.000 EUR

Número de contratos: 3

Proyecto de hermanamiento: 700.000 EUR

Valor del equipo: 150.000 EUR

Asistencia técnica: 150.000 EUR

Objetivo del proyecto: una mejora adicional de la capacidad institucional del servicio de libertad condicional y la introducción de la vigilancia electrónica en Croacia.

**Mecanismo de Transición “Mejorar la calidad de la formación judicial - mediante la mejora de la formación en derecho comunitario y la formación en línea”**

Valor total del proyecto: 800.000 EUR

Número de contratos: 1

Proyecto de hermanamiento: 800.000 EUR

Objetivo del proyecto: actualizar y mejorar el sistema actual de formación judicial, así como mejorar aún más el sistema de formación permanente de los funcionarios judiciales en la Academia Judicial después de la adhesión de la República de Croacia a la UE.

## **CAPÍTULO 6. Estudio de caso: Serbia**

### **6.1 Las élites políticas en Serbia**

En la presente sección se analiza la formación y el desarrollo de las élites políticas en Serbia desde 1990, cuando se organizaron las primeras elecciones multipartidistas. Después de una introducción histórica sobre la transición a la democracia en Serbia y la formación de los primeros partidos políticos, se estudia la formación de las élites políticas de transición y la situación en la década de los 1990 bajo el gobierno de Slobodan Milošević, y luego el período de institucionalización del sistema de partidos en Serbia, la democratización y consolidación de la democracia desde 2000 hasta que Serbia comenzó las negociaciones para la adhesión a la Unión Europea. Se presta atención especial a las cuestiones de justicia transicional paralelas al desarrollo de las élites políticas y sus relaciones con la UE y otros actores nacionales.

#### **6.1.1. Las élites políticas en Serbia en el período 1990 - 2000**

Al igual que en el caso de Croacia, la transición en Serbia comenzó en la década de 1980, tras la muerte de Tito y una liberalización gradual del país. El principal protagonista político de la década de 1990, Slobodan Milošević, fue nombrado Presidente de la Liga Comunista de Serbia en 1987, siendo el representante más destacado de la facción nacionalista dentro de la Liga. En 1988 en las llamadas revoluciones "anti-burocráticas" los dirigentes de las Ligas Comunistas de las Provincias Autónomas de Vojvodina (en el norte) y Kosovo (en el sur) fueron sustituidos por sus cuadros leales, lo que dio lugar a la abolición de la autonomía de dichas provincias. En mayo de 1989, Slobodan Milošević fue nombrado Presidente de Serbia.

A finales de 1990 se establecieron los primeros partidos en Serbia: el Partido Demócrata - DS (*Demokratska stranka*) en 1989, la Renovación Nacional Serbia - SNO (*Srpska narodna obnova*) en enero de 1990, el Movimiento Serbio de

Renovación SPO (*Srpski pokret obnove*), en marzo de 1990, Nueva Democracia – el Movimiento por Serbia ND (*Nova demokratija - Pokret za Srbiju*), el Partido Radical Serbio - SRS (*Srpska radikalna stranka*) en febrero de 1991, y otros (Goati, 2013: 171).

Tras la disolución de la Liga Comunista de Yugoslavia en enero de 1990 y las elecciones multipartidistas organizadas en otras repúblicas yugoslavas en septiembre de 1990, se aprobó la Constitución de la República Socialista de Serbia y en diciembre de 1990 y se organizaron las primeras elecciones multipartidistas en Serbia. Es decir, la Constitución fue aprobada antes de las elecciones multipartidistas y concedió amplias competencias al Presidente de Serbia, incluida la autoridad para disolver la Asamblea Nacional (el parlamento). La antigua Liga Comunista de Serbia, reformada en el Partido Socialista de Serbia - SPS (*Socijalistička partija Srbije*) encabezada por Slobodan Milošević, ganó el 46% de los votos y 194 de los 250 escaños en la Asamblea Nacional. El principal partido de la oposición, el Movimiento de Renovación Serbio, SPO (*Srpski pokret obnove*) encabezado por Vuk Drašković, ganó 19 escaños.

La abrumadora mayoría en la Asamblea Nacional y la Constitución concedían a Milošević amplios poderes, incluido el derecho a disolver la Asamblea, aprobar acuerdos internacionales sin la ratificación por la Asamblea, nombrar jueces, y declarar la ley marcial (LeBor, 2002: 157). Al igual que en el caso de Franjo Tuđman y el gobierno de HDZ durante la década de 1990 en Croacia, el régimen de Slobodan Milošević y SPS en Serbia fue personalizado, estructurado en torno a un líder carismático, cuyos partidos "servían como meras "correas de transmisión" de la voluntad política de sus líderes" (Vuković, 2011: 86). Esta concentración de poder en manos del Presidente y la continuidad del antiguo régimen comunista detuvieron el proceso de democratización en Serbia. "Después de haber transformado la Liga Comunista en el Partido Socialista de Serbia (SPS) Milošević y sus seguidores dominaban el ejército, la policía y los niveles superiores de empresas y el gobierno. La disidencia política fue reprimida, la sociedad civil estaba limitada, y el derecho de los ciudadanos a la propiedad privada fue violado continuamente. Existía el multipartidismo, pero no se pudo o no se permitió la creación de una oposición efectiva, y las características de la democracia que existían sirvieron poco propósito

que no fuera como una capa fina para ocultar los abusos del régimen" (Orlović et al., 2008: 6).

Después de las protestas masivas de la oposición y un referéndum, en diciembre de 1992 se organizaron elecciones generales anticipadas. En estas elecciones el SPS ganó 101 escaños y formó gobierno minoritario, mientras que contó con el apoyo del Partido Radical Serbio SRS (*Srpska radikalna stranka*), que fue leal al régimen y uno de los partidos satélites del SPS (Orlović, 2011), "una variante más extrema de la política nacional dirigida por SPS" (Goati, 2013: 37). Al mismo tiempo, se celebraron elecciones presidenciales y Slobodan Milošević ganó en la primera vuelta con el 53,2% de los votos, seguido por el ex Primer Ministro yugoslavo Milan Panić quien ganó el 32,1% de los votos.

Sin embargo, la "coalición informal" con el SRS se vino abajo a causa del cambio de la posición del gobierno hacia una solución de compromiso de las crisis en Croacia y Bosnia y Herzegovina, más precisamente, su disposición a aceptar el Plan Vance-Owen para Bosnia y Herzegovina en 1993. Después de que se hizo evidente que el Gobierno perdió la confianza en el Parlamento, el Presidente convocó nuevas elecciones parlamentarias en diciembre de 1993, sobre la base de sus amplias facultades otorgadas por la Constitución.

En las elecciones parlamentarias celebradas en Serbia en 1993, el SPS no ganó la mayoría de los votos (123 de 250 escaños), pero formó gobierno con Nueva Democracia ND, una parte de la coalición DEPOS (*Demokratski pokret Srbije*) – el Movimiento Democrático de Serbia.

En 1995, ante las presiones económicas internas, y consciente de la creciente disidencia de la población, Milošević logró levantar las sanciones económicas<sup>325</sup> a cambio de la firma de los Acuerdos de Paz en Bosnia y Herzegovina, en Dayton y París en diciembre de 1995. Con el final de las guerras en Croacia y Bosnia y Herzegovina Milošević renunció a los serbios en los dos países, por lo que su política perdió la base nacionalista y, consecuentemente, perdió una ideología clara (Antonić,

---

<sup>325</sup> Resolución No. 1022 del Consejo de Seguridad de la ONU (1995) del 22 de noviembre de 1995



2001). Sin embargo, fortaleció su poder de manera temporal con la abolición de las sanciones económicas.

En noviembre de 1996 se celebraron las elecciones locales en Serbia y elecciones generales a nivel de Yugoslavia. La oposición formó una coalición *Zajedno* (Juntos), formada por el Movimiento Serbio de Renovación - SPO, el Partido Demócrata - DS (*Demokratska stranka*) dirigido por Zoran Đinđić y la Alianza Cívica de Serbia - GSS (*Građanski savez Srbije*) liderado por Vesna Pešić. *Zajedno* perdió las elecciones parlamentarias federales al ganar 22 escaños frente a los 88 ganados por una coalición formada por los socialistas: la Izquierda Yugoslava - JUL (*Jugoslovenska levica*) liderada por Mira Marković, esposa de Milošević y Nueva Democracia - ND (*Nova demokratija*). Sin embargo, en las elecciones locales en Serbia *Zajedno* ganó en varias ciudades, incluida la capital, Belgrado. Milošević intentó anular los resultados de las elecciones locales y anunció una tercera vuelta. Esto provocó un boicot de las elecciones y una ola de protestas callejeras en la capital y otras ciudades. El régimen recurrió a la violencia, pero las protestas continuaron. Finalmente, Milošević reconoció los resultados de las elecciones y Zoran Đinđić fue nombrado alcalde de Belgrado en febrero de 1997.

Después de dos mandatos como Presidente de Serbia, en julio de 1997 Milošević fue nombrado Presidente de Yugoslavia. En las elecciones parlamentarias serbias celebradas en diciembre de 1997, la "Coalición de Izquierda" formada por SPS, JUL y ND ganó 110 escaños, el Partido Radical Serbio de extrema derecha - SRS (*Srpska radikalna stranka*) liderado por Vojislav Šešelj obtuvo 82 escaños y SPO 45 escaños, mientras que el Partido Democrático de Đinđić DS boicoteó las elecciones junto con el Partido Democrático de Serbia y la Alianza Cívica.

Dado que la coalición *Zajedno* se disolvió, el líder del SPO, Vuk Drašković intentó revocar a Zoran Đinđić de su cargo de alcalde, hecho que de nuevo provocó protestas en las calles de Belgrado, pero esta vez contra Drašković. Esta es la razón por la que la Coalición de Izquierda, en lugar de formar gobierno con el SPO, hizo una coalición con los radicales de Šešelj (SRS). Al mismo tiempo, el conflicto de Kosovo empezó a desarrollarse en 1996 y, finalmente, la guerra de Kosovo empezó en 1998. Dado que a

comienzos de 1999 Milošević se negó a firmar el Acuerdo de Paz de Rambouillet, Francia, y la guerra continuó, la OTAN inició la campaña aérea contra Serbia el 24 de marzo de 1999. La campaña duró 78 días y terminó con la firma del Acuerdo Técnico-Militar en Kumanovo, Macedonia. Conforme al Acuerdo, las tropas yugoslavas se retiraron de Kosovo y la región se puso bajo la administración de la ONU. Durante los ataques el TPIY emitió una acusación contra Milošević por crímenes de guerra cometidos en Kosovo.

Mientras tanto, en 1998 se formó un amplio y diverso movimiento cívico *Otpor* (Resistencia) y desde la guerra de Kosovo empezó a levantar protestas que anunciaban el fin del gobierno de Milošević. El régimen reaccionó con represión, violencia y detenciones de los manifestantes, en su mayoría miembros de las generaciones más jóvenes, lo que dio lugar a que la generación de mediana edad se uniera a las protestas.

Milošević convocó elecciones presidenciales y parlamentarias federales en septiembre de 2000, a pesar del hecho de que su período terminaba en julio de 2001. Las elecciones fueron ganadas por la Oposición Democrática de Serbia DOS (*Demokratska opozicija Srbije*), una coalición de 18 partidos de la oposición liderada por el Partido Democrático de Serbia DSS (*Demokratska stranka Srbije*) de Vojislav Koštunica, nacionalista conservador, y DS (Partido Demócrata) de Zoran Đinđić. En las elecciones presidenciales, Vojislav Koštunica ganó el 50,24% de los votos contra el 37,15% ganado por Milošević. Al igual que en 1997, Milošević trató de no reconocer los resultados y organizar una segunda vuelta. Esto de nuevo provocó protestas masivas en las calles de Belgrado organizadas por *Otpor* que alcanzaron su punto álgido el 5 de octubre 2000 ante la Asamblea Nacional. A pesar de los intentos de suprimir las protestas por la fuerza, finalmente Milošević se vio obligado a reconocer los resultados electorales y abandonar el poder después de 13 años de gobierno. En las elecciones parlamentarias de Serbia en diciembre de 2000 DOS volvió a ganar con el 53,7% de los votos frente al 40,7% ganado por el SPS, con lo cual el DOS obtuvo la mayoría de escaños en la Asamblea Nacional (176 de 250 escaños).

Como podemos ver, toda la década de los años 1990 en Serbia estuvo marcada por el gobierno de Slobodan Milošević y su partido SPS, basado en amplios poderes otorgados al Presidente por la Constitución aprobada antes de las primeras elecciones multipartidistas. Sin embargo, a excepción de las elecciones de 1990, el partido se vio obligado a formar coaliciones formales e informales para formar gobierno. Además, los sistemas electorales cambiaron varias veces durante la década: en las primeras elecciones en 1990 era vigente el sistema electoral mayoritario, mientras que en las siguientes elecciones hubo sistemas electorales proporcionales, sin embargo, con los cambios en el número de unidades electorales (Orlović et al., 2008: 39). El período también se caracterizó por el hiperelectoralismo, la falta de institucionalización, alta volatilidad electoral y protestas ciudadanas. Los resultados de las elecciones de 1997 fueron boicoteadas por los principales partidos de la oposición, como una reacción a los fraudes en las elecciones locales anteriores en 1996. Orlović et al. argumentan que cada partido que hizo coalición con el SPS en la década de 1990 fue castigado por los votantes en las siguientes elecciones (2008: 32).

### **6.1.2. Las elites políticas en Serbia a partir de 2000**

El gobierno de coalición DOS fue formado por líderes de los partidos de la coalición y Zoran Đinđić fue nombrado Primer Ministro. Era una coalición paraguas que reunió a todos los partidos que estaban en la oposición a Milošević sin un objetivo común claro excepto por el cambio del régimen. Los principales partidos del DOS eran el DS de Zoran Đinđić y el DSS de Vojislav Koštunica. Del otro lado en la oposición estaban los "partidos antisistema" que no reconocían los resultados de las elecciones en octubre de 2000, como el SPS de Milošević y el SRS de Šešelj. Sin embargo, al ser nacionalistas y conservadores, estos partidos eran más cercanos ideológicamente al DSS que el DS con el que formó la coalición dentro del DOS.

Tan pronto como se formó el gobierno de coalición, la República Federal de Yugoslavia (RFY) fue recibida de vuelta a la Comunidad Internacional. A finales de 2000 RFY fue admitida en el Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa, a las

Naciones Unidas, renovó su condición de Miembro de la OSCE, y reanudó las relaciones diplomáticas con los EEUU, Alemania, Francia y Gran Bretaña. Finalmente, la República Federal de Yugoslavia fue admitida en el FMI (Orlović et al., 2008: 23).

Sin embargo, la nueva coalición gobernante, cuyo único punto en común era el objetivo de derrocar a Milošević, no aprovechó el momento para hacer una clara ruptura con el antiguo régimen e introducir cambios radicales, como el cambio de la Constitución (Orlović et al 2008:7). También, el ex Presidente Slobodan Milošević resultó ser la manzana de la discordia entre los miembros del gobierno. Mientras Koštunica estaba en contra la extradición de Milošević al TPIY, Đinđić era más pragmático y dispuesto a cumplir con las exigencias de la comunidad internacional, lo que se demostró en junio de 2001 cuando él extraditó Milošević a La Haya.

El gobierno de la coalición DOS era débil debido a su heterogeneidad y precisamente por la falta de una ruptura clara con el antiguo régimen, así como el hecho de que la coalición hizo pactos con las fuerzas de seguridad con el fin de lograr la paz. Esto dio lugar a la impunidad temporal de algunos de los miembros de los cuerpos de seguridad serbios y el posterior asesinato del primer ministro Zoran Đinđić en 2003, un golpe duro a la democracia en Serbia.

A finales de 2003, debido a la incapacidad de gobernar efectivamente y ya que el DSS dejó el gobierno el año anterior, se celebraron nuevas elecciones y el partido de extrema derecha SRS ganó la mayoría de votos: el Partido Radical Serbio SRS encabezado por Tomislav Nikolić <sup>326</sup> ganó 82 escaños, el DSS - 53, el DS - 37, el G17 Plus - 34, el SPO-NS - 22, el SPS - 22.<sup>327</sup> Sin embargo, la Unión Europea envió señales de que un gobierno radical tendría un efecto negativo en el camino de la integración europea de Serbia, por lo que el SRS ni siquiera intentó formar gobierno (Boduszyński, 2010: 224), sino que otros partidos formaron gobierno minoritario (formada por el DSS, el G17Plus y el SPO-NS) que juntó 109 escaños de 250, con el apoyo de SPS (el Partido Socialista de Milošević) con 22 escaños en la Asamblea.

---

<sup>326</sup> El presidente del partido Vojislav Šešelj se encontraba detenido en la prisión de Scheveningen, a la espera del juicio por crímenes de guerra ante el TPIY

<sup>327</sup> Página web de la Comisión Electoral de Serbia: [http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi\\_frames.htm](http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm), (consultado por última vez el 14 de junio 2012)

Vojislav Koštunica del DSS fue electo Primer Ministro de Serbia. Esto creó cierto *statu quo* en la política serbia, ya que el gobierno dependía del apoyo del SPS y por otro lado el SRS tenía un gran peso político. Como la ideología de Koštunica era más cercana al SPS y al SRS que al DS y al G17+, los socialistas y los radicales se aseguraron de que el nuevo gobierno no iba "intentar dismantelar el legado ideológico de la época de Milošević".<sup>328</sup>

Varias elecciones presidenciales se celebraron en septiembre, octubre y diciembre de 2002 y en noviembre de 2003, debido a que el número de votantes fue inferior a un 50%. Finalmente, en las elecciones presidenciales de junio de 2004, Boris Tadić del DS ganó las elecciones con el 53,24% sobre los 45,40% de los votos obtenidos por Tomislav Nikolić del SRS. En febrero de 2008, Boris Tadić fue reelecto ganando al mismo opositor en la segunda vuelta con un 50,31% contra un 47,97% de los votos.

Bajo los auspicios de la Unión Europea, y especialmente de su Comisario de Asuntos Exteriores, Javier Solana, en 2003 la República Federal de Yugoslavia se convirtió en una Unión Estatal de dos entidades independientes - Serbia y Montenegro. Éste fue el primer paso hacia la disolución final de la ex Yugoslavia. El Artículo 60 de la Carta Constitucional firmada a principios de 2003 dispone que "Después de cumplirse el período de tres años, los Estados miembros tienen derecho a iniciar el procedimiento de cambio de su estatus estatal, es decir, de salir de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro. La decisión de salir de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro se aprueba después de celebrar un referéndum."<sup>329</sup> Montenegro hizo efectivo ese derecho en mayo de 2006, cuando el 55,4% de sus ciudadanos votaron a favor de la independencia.

En consecuencia Serbia se convirtió en Estado independiente en 2006 y esto fue también el momento en el que se aprobó la nueva Constitución, el 8 de noviembre de 2006. La nueva Constitución representa una ruptura simbólica con el régimen autoritario de Milošević. Se introdujeron nuevas instituciones e institutos legales: el

---

<sup>328</sup> International Crisis Group, Serbia: Spinning its Wheels, Europe Briefing N°39, 23 de mayo de 2005  
[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b039\\_serbia\\_spinning\\_its\\_wheels.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b039_serbia_spinning_its_wheels.pdf)  
(consultado por última vez el 27 de abril 2014)

<sup>329</sup> [http://www.embajada-serbia.es/CARTA\\_CONSTITUCIONAL.pdf](http://www.embajada-serbia.es/CARTA_CONSTITUCIONAL.pdf) (consultado por última vez el 27 de abril 2014)

Defensor del Pueblo, el Consejo Superior de la Magistratura, el Consejo Estatal del Ministerio Fiscal, la Auditoría del Estado, el recurso constitucional etc. Los derechos y las libertades humanas, individuales y colectivas, dieron un paso adelante hacia los estándares europeos (Orlović et al 2008: 34).

Tras la aprobación de la nueva Constitución, se celebraron elecciones para la Asamblea Nacional en enero de 2007. Una vez más el Partido Radical SRS ganó la mayoría de los escaños - 81, el DS - 64 escaños, el DSS-NS - 47 escaños, el G17 Plus - 19 escaños, el SPS - 16 escaños, y la coalición liberal- LDP GSS-SDU-VENB - 15 escaños. Asimismo y a pesar del hecho de que Koštunica dio su apoyo a la elección de Tomislav Nikolić como Presidente de la Asamblea Nacional, bajo la presión occidental<sup>330</sup> el DS, el DSS y el G17 Plus formaron gobierno. Nikolić dimitió de su cargo, y se formó el segundo gobierno de Vojislav Koštunica. La coalición estaba dividida internamente, ya que el DS y el G17Plus eran dos partidos proeuropeos, mientras que el DSS de Koštunica era conservador y nacionalista con respecto a las cuestiones fundamentales de la política exterior de Serbia: la independencia de Kosovo y la cooperación con el TPIY (Dallara, 2008: 158). La coalición gubernamental era inestable y finalmente se rompió en marzo de 2008 con respecto a la cuestión de la autoproclamada independencia de Kosovo y la política de la integración europea.

En mayo de 2008 se celebraron nuevas elecciones parlamentarias y el Partido Demócrata DS dirigido por Boris Tadić ganó 102 escaños, seguido por el SRS con 78 escaños, y la coalición DSS- NS con 30 escaños, el SPS con 20 escaños y los liberales encabezados por Čedo Jovanović con 13 escaños. En julio el DS formó gobierno con el SPS y partidos de las minorías étnicas. El nuevo Primer Ministro, Mirko Cvetković, provenía del DS. El gobierno también recibió el apoyo de una facción del SRS, liderado por Tomislav Nikolić, que finalmente se separó del Partido Radical y formó un partido nuevo, el Partido Progresista Serbio SNS (*Srpska napredna stranka*) tras las elecciones de 2008. Según Orlović (2011), la división en el Partido Radical

---

<sup>330</sup> International Crisis Group *Serbia's New Government Turning from Europe*, Europe Briefing No. 46, Belgrado/Bruselas, 31 de mayo 2007, [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b46\\_serbias\\_new\\_government\\_turning\\_from\\_europe.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b46_serbias_new_government_turning_from_europe.pdf) (consultado por última vez el 27 de abril 2014)

Serbio y la fundación del Partido Progresista Serbio (SNS) representaron el momento clave en el sistema de partidos de Serbia, también dado que el SNS se llevó los votos de su partido antecesor (SRS).

En abril de 2012 Tadić dimitió de su cargo presidencial y se celebraron las elecciones parlamentarias regulares junto con las elecciones presidenciales anticipadas. En las elecciones presidenciales Tomislav Nikolić del SNS ganó en la segunda vuelta. Su partido también ganó la mayoría en las elecciones parlamentarias - 73 escaños, seguido del DS de Tadić, con 67 escaños, el SPS 44, el DSS 21, y el Movimiento Liberal 19 escaños. El gobierno de coalición se formó entre el SNS y el SPS, e Ivica Dačić del SPS fue nombrado Primer Ministro, y Aleksandar Vučić del SNS para el cargo de Viceprimer Ministro.

En 2014, después de las crecientes tensiones en la coalición de gobierno, fueron convocadas elecciones parlamentarias anticipadas y el SNS ganó una mayoría absoluta de 158 escaños (el 48,53%, de los votos). Esa fue la primera vez después de las elecciones en 1990 que uno de los partidos obtuviera la mayoría absoluta en el Parlamento. Aunque el SNS pudo formar gobierno independientemente, al final formó la coalición de gobierno con el SPS.

Orlović (2011) argumenta que mientras que en el período de los años 1990 la sociedad serbia vivió una transición bloqueada, el período a partir de 2000 puede calificarse como una democracia no consolidada. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, la transición democrática comenzó efectivamente en 2000, con varios eventos que socavaron la fragilidad de la incipiente democracia. Sin embargo, la nueva gran coalición de gobierno no tenía la fuerza suficiente para hacer una clara ruptura con el régimen anterior, sino que continuó sobre las mismas bases constitucionales establecidas en 1990, antes de las primeras elecciones multipartidistas. El primer momento crítico se dio con la extradición de Slobodan Milošević al TPIY en 2001, lo que provocó la escisión entre los entonces principales partidos dominantes, el DS y el DSS. La siguiente crisis que representó un duro golpe contra la democracia de Serbia fue el asesinato del primer ministro Đinđić en marzo de 2003, que puso de manifiesto que el Gobierno no ejercía un control real sobre el sector

de seguridad. Tres años más tarde, en 2006, después de que Montenegro se separara de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, Serbia finalmente se convirtió en Estado independiente y, como tal, aprobó la nueva Constitución en 2006. Otro momento decisivo fue la declaración unilateral de independencia de Kosovo en febrero de 2008 que dio lugar en elecciones anticipadas en Serbia en ese año. Esto también causó la fractura en uno de los principales partidos de Serbia, el Partido Radical Serbio SRS, partido de derecha antieuropeo y nacionalista del que surgió una nueva facción proeuropea, Partido Progresista Serbio SNS que pronto se convirtió en uno de los principales partidos políticos en el país. Esto también marcó el proceso de europeización de los partidos, ya que en 2008 todos los principales partidos serbios pusieron la integración de la UE como una de sus principales prioridades. Sin embargo, desde 2008 estamos observando que la hendidura principal es en torno al dilema de la integración europea frente a la independencia de Kosovo, ya que las relaciones entre Serbia y Kosovo son uno de los criterios políticos para la apertura del proceso de negociaciones de Serbia.

Goati (2013) subraya dos momentos clave en la transición serbia de un sistema multipartidista del pluralismo polarizado al multipartidismo moderado. El primero es la ruptura con el pasado comunista del SPS desde 2004, cuando el partido dio apoyo al gobierno minoritario del DSS y también cuando formó gobierno con el DS en 2008-2012. Además, mientras el gobierno de coalición estaba en el poder, las dos partes firmaron una *Declaración sobre la reconciliación política y la responsabilidad común para hacer realidad la visión de Serbia como un país democrático, libre, intacto, económica y culturalmente desarrollado y socialmente justo*.<sup>331</sup> La declaración es un acuerdo político para la consecución de los objetivos estratégicos, siendo uno de ellos "la preservación de la integridad completa de Serbia y la adhesión a la UE". Otro momento clave en la transformación del sistema de partidos políticos de Serbia es la escisión del Partido Radical Serbio después de las elecciones en 2008 y el establecimiento de la facción reformista y europeísta –el Partido Progresista Serbio SNS que formó gobierno en 2012 con el SPS y ganó las elecciones presidenciales con

---

<sup>331</sup> B92, 18 de octubre 2008, "DS, SPS sign reconciliation declaration" [http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2008&mm=10&dd=18&nav\\_id=54319](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2008&mm=10&dd=18&nav_id=54319) (consultado por última vez el 12 de octubre 2012)



Tomislav Nikolić actualmente en el cargo. SNS también ganó por una abrumadora mayoría en las últimas elecciones parlamentarias en 2014, pero a pesar de ello formó gobierno de coalición con SPS de nuevo, mientras que SRS ni siquiera alcanzó el umbral.

El proceso de europeización de los partidos serbios se inició en 2000 con el cambio de gobierno, y la división principal entre las partes fue en torno la integración europea y la política de condicionalidad de la UE, incluida la cuestión de Kosovo (Fink Hafner, 2007). Algunos partidos serbios se convirtieron en miembros de las federaciones de partidos europeos (europartidos). En junio de 2005 el DSS y el G17Plus fueron admitidos en el Partido Popular Europeo (PPE) como miembros asociados, mientras que el DS fue aceptado como observador en el Partido de los Socialistas Europeos (PSE) en diciembre de 2006. Sin embargo, Orlović (2011: 35) sostiene que sus programas no corresponden enteramente a los programas de los europartidos o a la percepción por los electores. Fink Hafner (2007) hace hincapié en los principales inconvenientes para la europeización de los partidos políticos serbios: presión de abajo hacia arriba inconsistente y desinformada de los votantes para la integración en la UE, inestabilidad del sistema de partidos y falta de europeización de las elites políticas.

### **6.1.3. Las élites políticas en Serbia, los asuntos de justicia transicional y la integración europea en la década 1990**

Durante la década de 1990 marcada por los conflictos en el territorio de la ex Yugoslavia, para la comunidad internacional Slobodan Milošević era un interlocutor necesario para los acuerdos de paz, ya sea para Bosnia y Herzegovina (1995) o para Kosovo (1999). Mientras Milošević estaba en el poder, casi no había medidas de justicia transicional, pero no sufrió consecuencias porque era el negociador principal para la paz de la parte serbia (Peskin, 2008: 29/30).

Los Acuerdos de Dayton<sup>332</sup> firmados el 14 de diciembre de 1995 en París por los presidentes de Bosnia y Herzegovina, Croacia y Serbia fueron cruciales, ya que es el primer documento vinculante a las partes a cooperar con el TPIY<sup>333</sup>, teniendo la obligación de investigar y tratar los crímenes de guerra y otras violaciones del derecho internacional humanitario. Slobodan Milošević logró levantar las sanciones económicas<sup>334</sup> a cambio de la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, los EEUU mantuvieron las sanciones a Serbia para recibir préstamos de instituciones financieras internacionales. Bajo la presión de Estados Unidos en 1996 Milošević permitió el establecimiento de una Oficina de Enlace del TPIY en Belgrado. A la Oficina se le permitía sólo la investigación de los crímenes cometidos contra la población serbia. Además, Milošević declaró estar dispuesto a entregar al TPIY a los acusados no serbios que viven en Serbia, pero revisando cada caso (Peskin, 2008: 48). En realidad la única concesión que Milošević hizo al TPIY fue la entrega de Dražen Erdemović al TPIY, un ciudadano no serbio para ser interrogado.

Durante la campaña aérea de la OTAN contra Serbia en mayo de 1999 Slobodan Milošević fue acusado por el TPIY por los crímenes de guerra cometidos en Kosovo. Tras la firma del Acuerdo de Paz de Kumanovo y al terminar la guerra de Kosovo, el objetivo de la comunidad internacional era derrocar a Milošević a dos niveles: (1) desde el extranjero, con el apoyo a los esfuerzos del TPIY en la emisión de actas de acusación y detención de Milošević y otros acusados de crímenes de guerra; (2) desde el país, con el fomento y el apoyo a las fuerzas democráticas de la oposición, y también la vinculación de la ayuda financiera internacional para el futuro gobierno democrático con la cooperación con el TPIY (Peskin, 2008: 59/60).

Dado que le corresponde a los gobiernos de transición hacer frente al antiguo régimen no democrático "Serbia después de Milošević iba a ser el verdadero caso de prueba del poder de la responsabilidad penal internacional" (Subotić, 2009: 40).

---

<sup>332</sup> Sitio Web de la Oficina del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina: [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380), (consultado por última vez el 15 de marzo 2012)

<sup>333</sup> Artículo IX del Acuerdo Marco General

<sup>334</sup> Resolución No. 1022 del Consejo de Seguridad de la ONU (1995) del 22 noviembre 1995

#### **6.1.4. Las actitudes de las élites políticas serbias hacia las cuestiones de justicia transicional a partir de 2000**

Cuando Milošević fue destituido del poder, no hubo una ruptura radical con el régimen anterior. Las fuerzas del viejo régimen eran todavía muy fuertes, especialmente en el ejército y la policía, sin embargo, también ayudaron en la eliminación de Milošević. La verdadera transición democrática comenzó con el cambio de gobierno en 2000 y un nuevo gobierno democrático de coalición muy heterogéneo. Sus miembros diferían en las posiciones sobre muchos temas, especialmente en relación con la política de Serbia hacia el TPIY.

De hecho, como afirma N. Dimitrijević (2008), la disputa principal entre la recién formada coalición eran las políticas de justicia transicional y la cooperación con el TPIY. Identificó tres tipos básicos de estrategias:

1. "la estrategia de continuidad con el nacionalismo", cuyo núcleo ideológico fue formado por los llamados a la defensa de la identidad y la dignidad nacional, minimizando o completamente negando los crímenes de guerra cometidos por el antiguo régimen, al insistir en un equilibrio de "nuestra posible responsabilidad por la guerra" y la "responsabilidad del otro lado", y afirmando aún más el estereotipo histórico de la nación serbia como víctima. Esta estrategia se centra en la resistencia a la eliminación de los funcionarios notorios del régimen anterior, obstruyendo proyectos reformistas en el Parlamento y brindando protección efectiva a los criminales de guerra (junto con el cuestionamiento de la legalidad del TPIY).

2. "la orientación cuasi pragmática hacia el futuro", o una estrategia de "cierre de los libros", aparentemente opuesta a la primera estrategia, pero rechazó abordar el pasado afirmando que se trata de una obsesión moralista, situándose en el camino de estrategias racionales encaminadas a lograr la normalización democrática. Los defensores de esta estrategia creían firmemente que la eliminación del antiguo régimen, el establecimiento de procedimientos democráticos y de una economía de mercado, junto con el final del discurso del odio, serían suficientes para la transformación de Serbia de un régimen nacionalista corrupto a un sistema decente de gobierno democrático.

3. "la secuencia adecuada de pasos" es una estrategia pragmática que, a pesar de todos los obstáculos políticos nunca negó la necesidad de abordar el pasado, pero priorizó la estabilidad institucional de Serbia. Esta estrategia fue representada por el primer premier de Serbia tras la caída de Milošević del poder, Zoran Đinđić, y su Gabinete. Dimitrijević considera que contribuyeron fuertemente a romper con el pasado mediante la cooperación con el TPIY, pero no se dieron cuenta del peso moral y político del pasado.

Por otra parte, la comunidad internacional tenía que equilibrar entre no ejercer demasiada presión para no socavar la estabilidad de la frágil democracia y fortalecer las fuerzas anti-occidentales de derecha (Peskin y Boduszyński, 2011: 58). Tan pronto como Koštunica ganó las elecciones en 2000 y Slobodan Milošević fue derrocado del poder, el país consiguió importantes beneficios económicos y políticos. La UE levantó las sanciones económicas y prometió USD 2 mil millones para la reconstrucción y USD 300 millones adicionales para los próximos siete años y le ofreció un acuerdo comercial que permitan beneficios de exportación. Además, EEUU ofrecieron USD 100 millones de ayuda bajo la condición de la detención y entrega de los acusados de crímenes de guerra y la ayuda en la localización de testigos, así como el acceso a los investigadores del TPIY. También, después de 8 años de suspensión la RFY fue invitada de nuevo a unirse a la OSCE y la ONU (Subotić, 2009: 41). Desde 2001, el Congreso de Estados Unidos condicionó la ayuda financiera a Serbia y el apoyo estadounidense a los préstamos del Banco Mundial y del FMI con la plena cooperación con el TPIY. La ayuda financiera de Estados Unidos estaba condicionada con un proceso de certificación establecido en 2000 y aprobado en base anual, a finales de marzo de cada año fiscal.<sup>335</sup> Este plazo de certificación también marcó el ritmo de la extradición de nacionales de Serbia al Tribunal.

---

<sup>335</sup> Foreign Operations Export Financing and Relating Programs Appropriation Act- Section 594 y Steven Woerhel CRS [Ley de créditos para operaciones extranjeras, financiación de exportaciones y programas conexos- Sección 594 y Steven Woerhel CRS]

Después de la entrega de dos acusados de rango medio<sup>336</sup>, el 30 de marzo 2001 las fuerzas policiales serbias rodearon la casa de Milošević y él finalmente se entregó el 1 de abril. Estuvo detenido en Belgrado por cargos de corrupción. El Congreso de Estados Unidos confirmó la certificación de ayuda a Serbia para el año 2001, pero condicionó su participación en la Conferencia de Donantes el 29 de junio de 2001 en Bruselas con la extradición de Milošević al TPIY. El 28 de junio 2001, Milošević fue extraditado al TPIY. Al día siguiente, el país recibió una promesa de USD 1,3 mil millones en la Conferencia de Donantes. Subotić (2009) sostiene que el gobierno serbio no aprovechó la oportunidad de iniciar un debate sobre el pasado y sobre los crímenes de los que Milošević era acusado. Đinđić declaró que la extradición de Milošević era para proteger los intereses de Serbia y con el fin de salvar el futuro de las futuras generaciones, porque de lo contrario las consecuencias habrían sido mucho más graves.<sup>337</sup>

La extradición de Milošević también causó una ruptura en la coalición DOS, tanto que el DSS de Koštunica abandonó el DOS en agosto de 2001. Después de la extradición de Milošević continuó la misma dinámica de cooperación instrumental. Siempre un par de días antes de la certificación de la ayuda financiera por el Congreso de Estados Unidos un par de acusados o bien se rendían voluntariamente o se les entregaba al TPIY. Cuando Predrag y Nenad Banović<sup>338</sup> fueron detenidos en noviembre de 2001, eso causó la protestas de las fuerzas policiales especiales (las Boinas Rojas) que se negaron a futuras detenciones sin previa adopción de una ley nacional sobre la cooperación. Koštunica también insistió en que Serbia no podía continuar con la cooperación con el TPIY sin adoptar una ley nacional sobre la cooperación.

Serbia (RFY) también trató de demostrar su voluntad de cooperar estableciendo la Comisión de la Verdad y Reconciliación Yugoslava (*KIP - Komisija za istinu i*

---

<sup>336</sup> Blagoje Simić se rindió y Milorad Stakić fue arrestado. Los dos eran ex alcaldes de dos municipios de Bosnia y Herzegovina, Šamac y Prijedor, rangos de nivel medio, respectivamente, acusados de crímenes de guerra cometidos en ese país.

<sup>337</sup> *Glas javnosti*, 29 de junio 2001 "Zoran Đinđić: Spasavamo budućnost naše dece" [Zoran Đinđić: Estamos salvando el futuro de nuestros hijos], <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/06/29/srpski/P01062839.shtml> (consultado por última vez el 3 de mayo 2015)

<sup>338</sup> Serbios de Bosnia, acusados de bajo rango, acusados de crímenes contra la humanidad cometidos en campo de prisioneros de Keraterm, Bosnia y Herzegovina.

*pomirenje*) en 2001 por Decreto del Presidente Koštunica, que dejó de existir en 2003, cuando la República Federal de Yugoslavia se transformó en la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, sin ningún resultado.

En 2002 al acercarse el plazo de certificación del Congreso de Estados Unidos y puesto que no había progresos realizados por Serbia, Washington suspendió 40 millones de dólares de ayuda económica, pero dijo que aún hay tiempo para obtener la certificación si Serbia demostraba la cooperación con el TPIY. En abril de 2002 la Asamblea Yugoslava adoptó la Ley de Cooperación con el TPIY.<sup>339</sup> Sin embargo, su Artículo 39 disponía que las autoridades podían detener sólo a los que fueran acusados antes de la aprobación de la Ley, a pesar del hecho de que la Resolución 1207 del Consejo de Seguridad de la ONU disponía que "ningún Estado puede invocar disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de obligaciones vinculantes con arreglo al derecho internacional".<sup>340</sup>

El mismo día se suicidó Vlado Stojiljković, ex ministro del interior serbio, acusado de crímenes de guerra cometidos en Kosovo. Koštunica utilizó ese hecho para destacar los efectos adversos de la presión internacional por la cooperación con el TPIY. Sin embargo, ante la nueva oportunidad de obtener ayuda externa, una ola de siete "entregas voluntarias" y un arresto ocurrieron en abril y mayo de 2002.<sup>341</sup> En mayo de 2002 el Congreso de Estados Unidos aprobó la certificación de la ayuda económica a Serbia.

En 2003 se repitió el mismo patrón: después de un largo periodo de falta de colaboración, al acercarse la fecha límite para la certificación del Congreso de Estados Unidos, en enero de 2003 se entregó el ex Presidente de Serbia Milan Milutinović y en

---

<sup>339</sup> B92, 11 de abril 2002, *Usvojen Zakon o saradnji s Haškim tribunalom*, [Adoptada la Ley sobre la Cooperación con el Tribunal de La Haya], (consultado por última vez el 4 de julio 2012) [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2002&mm=04&dd=11&nav\\_category=1&nav\\_id=58052](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2002&mm=04&dd=11&nav_category=1&nav_id=58052)

<sup>340</sup> Resolución No. 1207 del Consejo de Seguridad de la ONU, 17 de noviembre 1998, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1207%20\(1998\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1207%20(1998)) (consultado por última vez el 4 de julio 2012)

<sup>341</sup> Dragoljub Ojdanić, Nikola Šainović, Momčilo Gruban, Milan Martić, Mile Mrkšić, Dušan Fustar y Duško Knežević se entregaron voluntariamente, mientras que Ranko Česić fue arrestado. Según el informe de la Fiscal Jefe del TPIY, Carla del Ponte ante el Consejo de Seguridad en octubre de 2002, ellos se entregaron voluntariamente, pero la mayoría eran serbobosnios de rango medio, casi sin peso político o militar en Yugoslavia

febrero de 2003 se entregó Vojislav Šešelj. Sin embargo, en marzo de 2003 fue asesinado el Primer Ministro Đinđić. Para las élites políticas locales el asesinato era producto de la excesiva presión por la Fiscal Jefe del TPIY y la Comunidad Internacional. Debido al asesinato, se declaró el estado de emergencia y se puso en marcha una operación masiva contra el crimen organizado. En abril de 2003, la Fiscal Jefe del TPIY Carla del Ponte se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores Goran Svilanović y el Ministro del Interior Dušan Mihajlović. Ella accedió a levantar acusaciones por los crímenes de guerra cometidos en Croacia y Bosnia y Herzegovina en contra de Jovica Stanišić<sup>342</sup> y Vojislav (Frenki) Simatović<sup>343</sup> quienes fueron detenidos tras el asesinato de Đinđić. Pronto la Asamblea Nacional modificó la Ley de cooperación con el TPIY y eliminó el controvertido Artículo 39. Después del asesinato de Đinđić, se produjo una nueva oleada de detenciones y entregas voluntarias<sup>344</sup>, hasta finales de 2003 cuando se organizaron las primeras elecciones parlamentarias y el Congreso de Estados Unidos certificaba la asistencia económica para 2003.

En vísperas de las elecciones parlamentarias en Serbia el TPIY emitió nuevas acusaciones contra cuatro generales del Ejército Yugoslavo por los crímenes cometidos en Kosovo, incluidos Sreten Lukić (aún en servicio activo). Como reacción, el Ministro del Interior Dušan Mihajlović dijo que no aceptaba las acusaciones contra los miembros del ejército o de la policía "sobre la base de la responsabilidad de mando o simplemente porque fueran policías o comandantes militares en Kosovo", afirmando que no iba a entregarlos.<sup>345</sup>

A principios de 2004 después de la victoria electoral de la opción conservadora de derecha, Vojislav Koštunica formó gobierno de coalición con el SPS de Milošević. Esto marcó una nueva caída en las relaciones entre el TPIY y Serbia. Al principio, Koštunica no cooperaba. Sin embargo, debido a la falta de cooperación, por primera vez Washington no certificó la asistencia económica a Serbia para el año 2004.

---

<sup>342</sup> El ex jefe del Servicio de Inteligencia de Serbia

<sup>343</sup> Comandante de las Fuerzas Especiales de la Policía de Serbia

<sup>344</sup> Miroslav Radić, Veselin Šljivančanin, Željko Mejakić, Mitar Rašević, Vladimir Kovačević y Milan Babić

<sup>345</sup> Dragica P. Veljković *Večernje novosti*, 21 de octubre 2003 "Beograd sve znao" [Belgrado lo sabía todo] <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/dosije/aktuelno.292.html:151285-BEOГPAД-CBE-3HAO> (consultado por última vez el 18 de septiembre 2012)

Koštunica finalmente comenzó a cooperar bajo la política de condicionalidad por la ayuda financiera de los EEUU y la condicionalidad de la Unión Europea vinculada con la perspectiva de la apertura de las negociaciones del Acuerdo de Estabilización y Asociación. En octubre de 2004 se rindió el coronel Ljubiša Beara y fue acompañado a La Haya por el Ministro de Justicia.<sup>346</sup>

Luego, en enero de 2005, cuando Olli Rhen, comisario europeo de la ampliación declaró que la falta de cooperación de Serbia con el Tribunal de La Haya estaba bloqueando su integración a la UE, de nuevo comenzó una ola de entregas voluntarias con un total de catorce acusados transferidos al TPIY entre febrero y abril de 2005, algunos de ellos altos rangos militares aún en servicio activo. Para cada una de las entregas en 2004 y 2005, antes de ser extraditado el acusado fue recibido por altos funcionarios del Gobierno (Primer Ministro, Ministro de Justicia) y, a veces acompañado por altos representantes serbios de la Iglesia Ortodoxa. Después de la recepción, se emitía un comunicado de prensa en la página oficial del Gobierno de Serbia, afirmando que estaban cumpliendo con el último deber patriótico a su país yendo al TPIY porque eso era lo que requería la comunidad internacional de Serbia y lo estaban haciendo para allanar el camino europeo de Serbia y para aliviar la presión sobre el país. El Gobierno también prometía asegurar toda la asistencia necesaria al acusado y él luego viajaría a La Haya acompañado por un alto funcionario del gobierno serbio. Por ejemplo, cuando se entregó el general Lazarević, fue recibido por Koštunica y el Patriarca de la Iglesia Ortodoxa Serbia para darle las gracias por su decisión heroica. En esa ocasión Koštunica declaró que "el general actuó de acuerdo con una tradición de larga data del Ejército serbio, es decir, nuestros oficiales luchan por los intereses del pueblo y el país hasta el final"<sup>347</sup>.

En abril de 2005, Serbia obtuvo la evaluación positiva para el Estudio de Factibilidad, con el fin de iniciar las negociaciones para el Acuerdo de Estabilización y Asociación

---

<sup>346</sup> Gobierno de la República de Serbia, comunicado de prensa del 11 de octubre de 2004: "Predao se haški optuženik Ljubiša Beara" [Se entregó Ljubiša Beara, acusado por La Haya] <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=12673> (consultado por última vez el 18 de septiembre 2012)

<sup>347</sup> B92, 28 de enero 2005 "Lazarević odlučio da se preda" [Lazarević decidió entregarse] [www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=01&dd=28&nav\\_category=11&nav\\_id=160967](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2005&mm=01&dd=28&nav_category=11&nav_id=160967) (consultado por última vez el 18 de septiembre 2012)



(AEA). En octubre de 2005 el Consejo de la UE autorizó el inicio de las negociaciones para el AEA. En la víspera del inicio de las negociaciones para el AEA en octubre de 2005 el Consejo de la UE apeló a Serbia a entregar a Karadžić y Mladić y anunció que ésa era la condición para el cierre de las negociaciones del AEA. Por lo tanto los informes de la Fiscalía del TPIY se transformaron en un instrumento de presión para que la UE retrasara las negociaciones para el AEA. En febrero de 2006, la UE envió un ultimátum a Serbia sobre la extradición de Mladić. Bajo la presión de la UE, Koštunica anunció que Mladić pronto sería detenido. El inicio de las negociaciones del AEA estaba previsto para mayo de 2006 y la Comisión Europea las suspendió por falta de cooperación con el TPIY. Dado que la UE condicionó las negociaciones para el AEA con la detención de Mladić, tuvo que abandonarlas con el fin de no perder la credibilidad de su política de condicionalidad (Peskin, 2008: 86). Cuando llegó la fecha límite del 31 de marzo 2006 sin ningún resultado, la UE amplió el plazo para finales de abril. Después de que esa fecha pasó, a principios de mayo se suspendieron las negociaciones.

Sin embargo, dada la situación en Kosovo, y "ahora, más que nunca, los líderes de la UE perciben un conflicto entre la búsqueda de sus imperativos duales entre la justicia internacional y la estabilidad regional" (Peskin y Boduszyński 2011: 63-64), la UE estaba decidida en motivar a Serbia para seguir el camino de la integración a la UE con el fin de prevenir el retroceso del nacionalismo y la inestabilidad. Serbia aprovechó la situación y retrasó la cooperación con el TPIY. Teniendo en cuenta el conflicto de Kosovo y la necesidad de mantener Serbia en el camino europeo, la Unión pidió a Koštunica presentar un plan de acción creíble para la detención de Mladić y Karadžić. Él hizo uso de este pedido y trabajó durante todo el 2006 en el Plan, sin detenciones. En junio de 2007, la Comisión Europea anunció el reinicio de las negociaciones para el AEA, dada la valoración positiva del TPIY. En mayo y junio de 2007 los generales Zdravko Tolimir y Vlastimir Đorđević fueron entregados al TPIY.

En junio, Olli Rehn, comisario europeo de la ampliación anunció que se iban a reanudar las negociaciones. Dado que las negociaciones comenzaron sin la detención de Mladić, la UE no cumplía con su propia condición, mostrando a Serbia la flexibilidad de su política de condicionalidad (Peskin, 2008: 89). Sin embargo, las negociaciones

no se cerrarían hasta que Serbia entregara a todos los acusados, especialmente a Karadžić y Mladić.

En octubre de 2007, en vísperas de la inminente crisis vinculada con la independencia de Kosovo, los funcionarios de la UE dijeron que iban a cerrar las negociaciones del AEA. Olli Rehn, destacó que "[e]stamos trabajando intensamente con los Estados Miembro a completar una revisión del texto, por lo que la UE está técnicamente lista para firmar el Acuerdo en breve, siempre que las condiciones políticas estén en su lugar, es decir, la plena cooperación con el TPIY que conduzca al arresto de los acusados restantes".<sup>348</sup> A pesar de la no entrega de todos los acusados, Serbia iba a ser premiada con la firma del AEA. Peskin y Boduszyński etiquetaron esta situación de "condicionalidad condicional" (2011: 67). Sin embargo, esta concesión de la firma del AEA fue un intento de la UE de ayudar a Boris Tadić ganar las elecciones presidenciales en enero de 2008. Sin embargo, era necesaria la aprobación de todos los Estados Miembros de la UE. Sólo los Países Bajos se mantuvieron firmes en su oposición. La fecha también se superponía con la declaración de independencia de Kosovo y Serbia se encontraba al borde de una inestabilidad inminente y la UE presionó a los Países Bajos para firmar el AEA. En mayo de 2008, en vísperas de las elecciones parlamentarias en Serbia, el Consejo de la UE firmó el AEA con Serbia, con la condición de que el Acuerdo no se aplicaría sin la plena cooperación con el TPIY.

En mayo de 2008 el partido DS de Boris Tadić ganó las elecciones parlamentarias y formó gobierno con el Partido Socialista reformado. Pronto, en junio de 2008 fue arrestado Stojan Župljanin. Tan pronto como Tadić asumió el cargo, expresó su determinación en acelerar el proceso de negociaciones para la adhesión a la UE, y lo confirmó muy pronto al arrestar a Radovan Karadžić en julio de 2008.

Después de la extradición de Karadžić, Tadić mantenía la "estrategia de esfuerzo" que mostraba los esfuerzos para arrestar a Mladić y minimizaba la responsabilidad afirmando que el prófugo no se estaba escondiendo en Serbia. En junio de 2009, ya que la aplicación del AEA fue bloqueada por los Países Bajos, se anunció la

---

<sup>348</sup> Estrasburgo, 4 de octubre– Discurso del Sr. Olli Rehn, comisario europeo de la ampliación, en la sesión plenaria del Parlamento Europeo "Serbia en el camino europeo" (en inglés) [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_7432\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_7432_en.htm) (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

liberalización del régimen de visados de la UE para los ciudadanos de Serbia, Montenegro y Macedonia (ARYM). Finalmente, en diciembre de 2009, bajo la presión de los demás Estados Miembros, los Países Bajos dieron el visto bueno y la UE desbloqueó la aplicación del Acuerdo interino sobre el comercio y asuntos comerciales que forman parte del AEA, que entró en vigor en febrero de 2010.

Una vez más, sobre la base de la evaluación favorable del Fiscal Jefe del TPIY ante el Consejo de Seguridad de la ONU en diciembre de 2009 quien alabó sus esfuerzos en rastrear a Mladić, la UE hizo otra concesión a Serbia, aunque en realidad Serbia no mostró plena cooperación. La evaluación positiva y el Informe de Progreso de la Comisión Europea en noviembre de 2009 motivaron Serbia a presentar la solicitud de adhesión a la UE el 22 de diciembre de 2009, sin cerrar anteriormente el AEA.

En marzo de 2010 la Asamblea Nacional de Serbia adoptó una Declaración de condena de los crímenes de Srebrenica. La Declaración subraya la importancia de la plena cooperación con el TPIY, especialmente el rastreo y la detención de Ratko Mladić y da todo su apoyo a las autoridades estatales. Sin embargo, en su informe de junio de 2010 al Consejo de Seguridad, el Fiscal jefe del TPIY Brammertz tomó una postura más crítica hacia la cooperación de Serbia, pidiendo una acción más decidida para arrestar a Mladić.<sup>349</sup> A pesar de la falta de plena cooperación con el TPIY, en junio de 2010 el Consejo de la UE dio luz verde para la plena aplicación del AEA. En septiembre de 2010, en un texto de compromiso elaborado por Serbia y los Estados Miembro de la UE, el gobierno de Serbia apoyó la Resolución de la ONU<sup>350</sup> y renunció a las demandas anteriores de la reapertura de las conversaciones sobre el estatus de Kosovo y se comprometió a cooperar con las autoridades de Kosovo. En octubre de 2010 el Consejo de la UE pidió a la Comisión Europea un estudio formal de la solicitud de Serbia para la adhesión a la UE. En noviembre el Presidente de Serbia Boris Tadić visitó Croacia y junto con el Presidente de Croacia Ivo Josipović presentaron sus

---

<sup>349</sup> Discurso del Fiscal Brammertz ante el Consejo de Seguridad (en inglés), 18 de junio 2010), <http://www.icty.org/sid/10423> (consultado por última vez el 13 de diciembre 2010).

<sup>350</sup> Al adoptar la Resolución de consenso, la Asamblea General reconoce la Opinión de la CIJ sobre Kosovo y acoge con beneplácito o la disposición de la Unión Europea a facilitar un proceso de diálogo entre las partes (en inglés) <http://www.un.org/press/en/2010/ga10980.doc.htm> (consultado por última vez el 13 de diciembre 2012)

respetos a las víctimas croatas de Ovčara cerca de Vukovar (asesinadas por las fuerzas serbias) y las víctimas serbias de Paulin Dvor (asesinadas por las fuerzas croatas). Finalmente, en mayo de 2011, Ratko Mladić fue detenido y entregado al TPIY y el último prófugo Goran Hadžić fue arrestado en julio de 2011.

Para resumir la cooperación de Serbia con el TPIY, de acuerdo con el Informe de Progreso de la UE a Serbia para el año 2011, después del asesinato de Đinđić en 2003 hasta el año 2008 la búsqueda de fugitivos "fue en gran medida ineficaz" aunque varios fugitivos se entregaron voluntariamente (cuando Vojislav Koštunica estaba en gobierno). El informe de situación de la UE establece que se observó el progreso en la cooperación desde 2008 (cuando la coalición DS-SPS estaba en el poder) y, finalmente, en 2011 obtuvo el nivel plenamente satisfactorio. Desde el año 2000 hasta 2011 Serbia entregó un total de 46 acusados al TPIY.

Después de la extradición del último acusado, la cooperación de Serbia se consideró plenamente satisfactoria en los posteriores Informes de Progreso de la UE, aunque se insistió en la cuestión de los resultados visibles en investigar y llevar ante la justicia a la red de la ayuda a los fugitivos del TPIY (Karadžić, Mladić y Hadžić).

Otra cuestión problemática, que también forma parte de los criterios políticos para la adhesión a la UE para Serbia son las relaciones con Kosovo. Dado que Serbia se comprometió a un diálogo con Kosovo, dicho diálogo se llevó a cabo entre marzo y septiembre de 2011, cuando se resolvieron varios asuntos. Acuerdos adicionales se lograron en febrero de 2012 y en marzo de 2012 Serbia obtuvo el estatus de candidato para la adhesión a la UE. Las conversaciones continuaron y en abril de 2013 el Primer Ministro de Serbia, Ivica Dačić, y el Primer Ministro de Kosovo, Hashim Thaçi firmaron el primer Acuerdo sobre los principios relativos a la normalización de las relaciones, complementado en mayo por un plan de implementación. También en abril de 2013 en una entrevista concedida a un programa de televisión de Bosnia y Herzegovina el Presidente Tomislav Nikolić se disculpó por todos los crímenes cometidos por las fuerzas serbias en Bosnia y Herzegovina.

En junio de 2013, la Unión Europea decidió abrir las negociaciones de adhesión con Serbia, en diciembre 2013 se adoptó el marco de negociaciones y se acordó celebrar

la primera Conferencia Intergubernamental con Serbia en enero de 2014. El 21 de enero de 2014 formalmente comenzaron las negociaciones.

### **6.1.5. Conclusiones**

Del mismo modo que Croacia, Serbia también es un caso específico de la transición a la democracia. Su transición democrática estuvo bloqueada durante la década de 1990. A diferencia de la mayoría de las antiguas repúblicas yugoslavas (a excepción de Montenegro), en las primeras elecciones multipartidistas la antigua Liga Comunista – el Partido Socialista de Serbia (SPS) ganó las elecciones. Antes de las elecciones se adoptó la nueva Constitución que estuvo en vigor hasta el año 2006. Los poderes constitucionales y la mayoría parlamentaria permitieron a Slobodan Milošević ejercer un firme control sobre todas las instituciones y gobernar el país de manera autoritaria.

Toda la década de 1990 en Serbia también coincide con las guerras en la antigua Yugoslavia (Eslovenia -1991, Croacia 1991-95, Bosnia y Herzegovina 1992-1995 y Kosovo 1998-1999) en la que el país participó. Por lo tanto, mientras que la guerra en Croacia terminó en agosto de 1995 y el período de posguerra para Croacia comenzó a mediados de 1990, en Serbia la guerra terminó en 1999 con la campaña aérea de la OTAN contra Serbia y la posguerra inició en 2000, con el cambio de gobierno y Milošević derrocado del poder. La campaña aérea de la OTAN también creó un fuerte sentimiento anti-occidental en la población. Se puede argumentar que el gobierno autoritario de Milošević, junto con las guerras en la década de 1990 detuvieron la transición democrática de Serbia.

Cuando Milošević fue derrocado del poder, empezó la transición democrática. La frágil democracia también fue afectada por varias crisis, como el asesinato del Primer Ministro Đinđić en 2003, la separación de Serbia y Montenegro en 2006 y la declaración unilateral de la independencia de Kosovo. Sin embargo, por otro lado, varios momentos clave pueden ser identificados como un avance en la consolidación de la democracia. Primero, la aprobación de la nueva Constitución en 2006. Segundo, la reforma de los dos principales partidos de línea dura: el SPS de Milošević que

marcó su cambio de rumbo en 2008 cuando formó gobierno con el DS y firmó la Declaración sobre la reconciliación, así como la división dentro del SRS en 2008 cuya facción moderada y proeuropea SNS está ahora en el poder<sup>351</sup>, y es el primer partido en ganar la mayoría absoluta parlamentaria en 2014 después de 1990.

Las cuestiones de justicia transicional, y especialmente la cooperación con el TPIY se mostraron particularmente difíciles y peligrosas para la estabilidad de la democracia en Serbia. El país estaba empobrecido por el belicismo del ex régimen y las posteriores sanciones económicas. La ayuda financiera extranjera necesaria estaba condicionada con la cooperación en forma de la extradición de acusados al TPIY, igual que la integración de la Unión Europea. En el primer período de 2000 a 2007 se observa un patrón de extradición de los acusados varios días antes del plazo para la certificación de la ayuda exterior en el Congreso de Estados Unidos, cada 31 de marzo. En el período de 2000-2003 el Primer Ministro serbio Đinđić tomó algunas medidas importantes en la cooperación con el TPIY, especialmente la extradición de Slobodan Milošević en 2001. Sin embargo el nuevo gobierno de transición no aprovechó el momento ni hizo una clara ruptura con el pasado. En primer lugar, el gobierno mantuvo la continuidad constitucional con el antiguo régimen. Además, en cuanto a la justicia transicional, el Primer Ministro Đinđić, quien estaba en principio a favor de la cooperación con el TPIY, lo hizo por razones puramente pragmáticas e instrumentales, mientras otros miembros del gobierno estaban abiertamente en contra de la cooperación con el Tribunal. La cooperación con el Tribunal fue la causa de la ruptura de la coalición DOS entre dos partidos principales: el DS de Đinđić y el DSS de Koštunica. A pesar de que la cooperación era instrumental y pragmática, también mostró el peligro para la estabilidad de la democracia cuando Đinđić fue asesinado en marzo de 2003.

En el período de 2004 a 2007 se ha observado una caída en la cooperación mientras Vojislav Koštunica estaba en el poder, formando gobierno con el SPS aún no reformado y con un fuerte apoyo en el parlamento por el SRS, cuyos miembros eran protagonistas de los conflictos bélicos en los años 1990. Hubo una serie de entregas voluntarias que de hecho eran extradiciones encubiertas con promesas de apoyo

---

<sup>351</sup> Julio de 2015

estatal a los acusados y los altos oficiales militares acusados de crímenes de guerra fueron tratados como héroes que cumplían con los deberes patrióticos. Sin embargo, los criminales de guerra más buscados, Radovan Karadžić y Ratko Mladić todavía estaban en la clandestinidad.

En el período de 2008 hasta 2011 (cuando fue detenido el último prófugo), cuando cambió el gobierno y el DS formó coalición con el SPS reformado, se observa un aumento en la cooperación- primero con la detención de Radovan Karadžić en 2008 y más tarde con la detención de Ratko Mladić en 2011. Las detenciones se justificaban a nivel doméstico como la confirmación de la orientación proeuropea de Serbia y el deseo de unirse a la UE.

Otra manzana de la discordia en la integración europea de Serbia ha sido la cuestión de la independencia de Kosovo desde 2008. Las élites políticas, conscientes de la importancia de este tema para la UE, a veces regateaban sobre las negociaciones con las autoridades de Kosovo a cambio de un enfoque más blando hacia la cooperación con el TPIY. La Unión Europea, consciente del aumento de la popularidad de los partidos de derecha y con el objetivo de mantener Serbia en el camino europeo, en varias ocasiones hizo concesiones a Serbia y renunció de su propia política de condicionalidad. Tal fue el caso con la apertura de las negociaciones del AEA que fueron bloqueadas porque Serbia no cumplió con la condición de extradición de Ratko Mladić, y, finalmente, se abrieron las negociaciones e incluso el Acuerdo estaba en aplicación parcial sin la detención de Mladić, pero con un creíble Plan de acción para su detención. En línea con Peskin y Boduszyński (2011), podemos concluir que la condicionalidad de la UE era condicional, frente a la complejidad de la situación en Serbia, teniendo la cooperación con el TPIY, por un lado, y la cuestión de Kosovo por el otro.

Aunque la cooperación de Serbia puede considerarse reticente, pragmática e instrumental, operativa sólo bajo presión coercitiva externa, con la extradición del último acusado en 2011 Serbia cumplió con la plena cooperación con el TPIY y ahora está en el proceso de negociaciones para la adhesión a la UE. Las cuestiones de justicia transicional, como los juicios por crímenes de guerra en los tribunales

nacionales y la reforma judicial siguen sobre la mesa, y no sin obstáculos. Estas cuestiones se tratan en los capítulos dedicados al poder judicial y la integración europea de Serbia.



## **6.2. El poder judicial en Serbia**

En la presente sección se analiza la situación en el poder judicial en Serbia desde 1990 hasta el presente, cuando Serbia es candidato a la UE y comenzó las negociaciones de adhesión. Como hay una diferencia entre la primera década bajo el gobierno de Slobodan Milošević y la transición democrática que se inició en 2000, se analiza la situación en el poder judicial en dos fases: a partir de 1990 -2000 y desde 2000 en adelante. Un especial énfasis se pone en la (in)estabilidad de la profesión judicial en Serbia y el ritmo de las purgas o destituciones masivas (o los no nombramientos) de funcionarios judiciales en el país. Como ya se ha señalado en la sección sobre el poder judicial en Croacia, el poder judicial garantiza el estado de derecho a los ciudadanos de la manera más directa y por ende es objeto de la presente investigación. Esta es la razón por la que basándose de las experiencias con Croacia las negociaciones de adhesión de Serbia dieron prioridad al Capítulo 23- "Poder judicial y derechos fundamentales".

### **6.2.1. La situación en el poder judicial serbio en la década de 1990**

De acuerdo con la Constitución<sup>352</sup> a partir de 1990, el cargo judicial es permanente (Art. 101), pero los jueces son designados y destituidos por la Asamblea Nacional (Art. 73). Ya que Slobodan Milošević y su SPS tenían una abrumadora mayoría en la Asamblea Nacional en ese período y la Asamblea fue instrumental a las decisiones de Milošević, también podía controlar el nombramiento de los jueces.

También, de acuerdo a la Ley de tribunales aprobada el 30 de julio 1991, todos los jueces y fiscales tenían que pasar por una especie de purga de la reelección (Pavlović y Antić, 2007: 97-98). Después de que algunos jueces impidieron (mientras que otros participaron) el fraude electoral en las elecciones locales en 1996, al estabilizar su gobierno en 1997 Milošević de nuevo purgó el poder judicial y destituyó a sesenta jueces, mientras que el resto de los jueces fueron puestos bajo el control del nuevo

---

<sup>352</sup> Constitución de la República de Serbia, 1990, (en serbio) <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-iz-1990.pdf> (consultado por última vez el 30 de marzo de 2015)

Ministro de Justicia Dragoljub Janković (Pavlović y Antonić, 2007: 98). Esta purga se mantuvo hasta 2000, y hasta finales de la década de 1990 novecientos de un total de dos mil jueces en Serbia fueron destituidos (Dallara, 2007: 22). En diciembre de 1999 y julio de 2000, trece magistrados del Tribunal Supremo fueron destituidos por ser miembros de la Asociación de Jueces, fundada en 1996, pero cuya legalidad no fue reconocida. Por lo tanto, fueron despedidos por motivos de ser miembros de una asociación ilegal, a pesar de la libertad constitucional de asociación (Ivošević, 2010: 139).

Como podemos ver, durante la década de 1990 que coincide con el gobierno de Slobodan Milošević, el poder judicial estaba en las firmes manos del Presidente a través de su control sobre la Asamblea Nacional. En ese período, el poder judicial experimentó dos grandes purgas- una al comienzo en 1991, y la otra en la segunda mitad de la década de 1990, de 1997 a 2000, que terminó con la destitución de casi la mitad de los jueces en activo. Por lo tanto, cuando el primer gobierno democrático de transición llegó al poder, el poder judicial se encontraba en un estado deplorable: insuficientemente capacitado, politizado, sujeto a la voluntad política, institucionalmente débil y dependiente.

### **6.2.2. La situación en el poder judicial serbio a partir de 2000**

Cuando el primer gobierno de transición llegó al poder en 2000 y dado que la Ley de tribunales no cambió hasta 2002 y la nueva Constitución no se adoptó hasta 2006, en el primer período, el poder judicial aún estaba sujeto a las leyes adoptadas en la época de Milošević.

Según Pavlović y Antonić (2007) se continuó con la misma práctica autoritaria en el primer gobierno de transición (2000-2003), donde el Ministro de Justicia, Vladan Batić del Partido Demócrata DS compuso una lista de 187 jueces para ser purgados por su complicidad con el anterior régimen, y de hecho unos 200 jueces dejaron el servicio bajo la presión del gobierno hasta finales de 2001. Por otra parte, en febrero de 2001 la Asamblea Nacional anuló la destitución de los Magistrados del Tribunal Supremo

destituidos en diciembre de 1999 y julio de 2000, así como la decisión sobre el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo (Ivošević, 2014: 54).

En la coalición gobernante DOS, "un avión con dieciocho pilotos" (Kesić, 2003) fue el DSS de Koštunica en impulsar la reforma judicial, y después de hacer un trato con el DS de Đinđić (Dallara, 2014: 91), en noviembre de 2001 se aprobó un paquete de cinco leyes en la Asamblea Nacional: Ley de jueces; Ley del Ministerio Público, Ley del Consejo Superior de la Magistratura, Ley de organización de los tribunales; Ley de la jurisdicción territorial de tribunales y ministerios públicos.<sup>353</sup> Con la Ley del Consejo Superior de la Magistratura (CSM) y la Ley de jueces, el CSM es competente para la propuesta de nombramiento y destitución de los jueces, pero una vez más, de acuerdo con la Constitución de 1990, es la Asamblea Nacional la que aprueba la propuesta formulada por el CSM.

Sin embargo, tan pronto como Đinđić logró expulsar al DSS de la Asamblea Nacional en junio de 2002, el Primer Ministro Đinđić y el Ministro de Justicia Batić organizaron una reunión con los presidentes de tribunales y les entregaron una lista de tareas, entre otras, la purga de los jueces, y los plazos para finalizar los procedimientos en contra de los miembros del antiguo régimen, así como la aplicación de castigos más severos. Cuando algunos jueces apelaron a la independencia del poder judicial, el ministro Batić los etiquetó de reaccionarios a la reforma del poder judicial y un lobby (Pavlović y Antonić, 2007: 99-100). En aquel momento no pasó nada, pero las leyes aprobadas en noviembre de 2001 se modificaron en julio de 2002 y abril de 2003 e hicieron un paso atrás en las reformas dado que otra vez la Asamblea Nacional y el Ministro de Justicia se hicieron competentes para la designación y destitución de los jueces. El Tribunal Constitucional anuló algunas de las enmiendas a la Ley de jueces a principios de 2003.

Después del asesinato del Primer Ministro Đinđić en marzo de 2003 se declaró el estado de emergencia que duró 42 días. Aparte del hecho de que se suspendieron muchos derechos civiles y políticos, el gobierno también aprovechó la oportunidad para reformar el poder judicial. Por lo tanto, se modificaron la Ley de fiscales y la Ley

---

<sup>353</sup> Boletín Oficial de la República de Serbia No. 63/2001 (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

de jueces. De acuerdo con la enmendada Ley de jueces, los presidentes de tribunales fueron designados por un Consejo de Administración de los Tribunales de reciente creación, formado por el Ministro de Justicia, el Presidente de la Comisión Parlamentaria para el Poder Judicial, cuatro jueces elegidos por la Asamblea Nacional y el Presidente del Tribunal Supremo. Los presidentes de tribunales fueron claves porque proponían el nombramiento y la destitución de jueces, entre ellos al Presidente del Tribunal Supremo, y la Asamblea Nacional tomaba la decisión final. Es decir, el objetivo de ese nuevo organismo era controlar el Poder Judicial a través del Consejo (Pavlović y AntoniĆ, 2007: 100/101). También se introdujo un Gran Consejo del Personal para adoptar decisiones sobre la destitución de jueces, compuesto por nueve magistrados del Tribunal Supremo.

Tan pronto como se declaró el estado de emergencia, el Gobierno hizo dimitir a la Presidenta del Tribunal Supremo Leposava Karamarković y retiró a seis magistrados del Tribunal Supremo. El 11 de abril de 2003 ocho nuevos magistrados fueron nombrados por la Asamblea Nacional, y Sonja Brkić fue nombrada Presidenta del Tribunal Supremo. Brkić era jueza del tribunal municipal durante 27 años y jueza del tribunal del condado durante 2 años, sin experiencia previa en el Tribunal Supremo, y nunca ha ejercido la función de presidente de tribunal antes (Pavlović y AntoniĆ, 2007: 101).

Se puede concluir que en el período del primer gobierno de transición del poder judicial era prácticamente el campo de batalla entre los dos principales partidos de la coalición DOS – el DS y el DSS, y las reformas en el campo fueron un paso adelante dos pasos atrás. Los jueces fueron nuevamente objeto de purgas (o despidos por decreto), mientras que se adoptaban leyes y sus enmiendas en circunstancias dudosas que limitaban la independencia judicial. Poco después de la adopción de las leyes que iban a dar independencia al poder judicial en 2001, pronto fueron modificados y el camino hacia la reforma hizo un paso atrás. El segundo paso atrás fue tomado después del asesinato de Đinđić en marzo de 2003 cuando se utilizó el estado de emergencia para aplicar medidas que de nuevo someten el poder judicial a la rama ejecutiva y la voluntad política.

A principios de 2004 Koštunica formó gobierno, y bajo la presión de la UE para las reformas judiciales en el período de 2004 a 2006 se invirtieron grandes esfuerzos en la reforma y la rectificación de la situación en el poder judicial después del impasse del estado de emergencia a principios de 2003, y las decisiones del Tribunal Constitucional que anuló las enmiendas anteriores. Por lo tanto, en 2004 se adoptaron las enmiendas a la Ley de jueces y el CSM fue reinstalado como el órgano competente para proponer el nombramiento y la destitución de los jueces. El CSM no se estableció hasta diciembre de 2004, mientras que el Consejo de Administración de Tribunales introducido por el gobierno anterior fue anulado por el Tribunal Constitucional.

En mayo de 2006 se adoptó la Estrategia Nacional de Reforma Judicial (2006-2012), adoptada con el fin de llevar a cabo un amplio proceso de reforma judicial y establecer el estado de derecho basado en cuatro principios fundamentales: la independencia, la transparencia, la obligación de rendir cuentas y la eficiencia.<sup>354</sup> Además, se adoptó un plan de acción y se nombró una Comisión de Aplicación.

El primer paso importante fue la aprobación de la nueva Constitución en 2006<sup>355</sup> que estableció que el Consejo Superior de la Magistratura es el órgano competente para el nombramiento de jueces, y sólo en el caso del primer nombramiento por el período de tres años la Asamblea Nacional aprueba la propuesta (Artículo 147). También la Constitución define el Consejo Superior de la Magistratura como organismo autónomo integrado por once miembros: el Presidente del Supremo Tribunal de Casación, el Ministro de Justicia, el presidente de la comisión parlamentaria competente (miembros de oficio), y ocho miembros elegidos por la Asamblea Nacional: seis jueces (uno del territorio de las provincias autónomas), y dos distinguidos juristas con al menos 15 años de experiencia- un abogado y un profesor universitario de escuela de derecho (Artículo 153). Asimismo se establece el Consejo Estatal del Ministerio Público competente para el nombramiento y destitución de los fiscales. Sin embargo, la Ley sobre la aplicación de la Constitución establece una reelección general de los

---

<sup>354</sup> Ministerio de Justicia de la República de Serbia (en serbio) <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/pravosudje/nacionalna-strategija-reforme-pravosudja/> (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

<sup>355</sup> Constitución de la República de Serbia 2006 (en serbio) [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav\\_Srbije\\_pdf.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf) (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

funcionarios judiciales que establece que todos los jueces y fiscales han de ser reelegidos en el plazo de un año y que los jueces y fiscales no reelectos se considerarían destituidos.<sup>356</sup> A pesar de este golpe a la permanencia del cargo judicial y la independencia del poder judicial, la UE decidió desbloquear las negociaciones del Acuerdo de Estabilización y Asociación con Serbia (Dallara 2014: 95), sujeto a los criterios de Copenhague, es decir, que requieren la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia y del estado de derecho.

Podemos observar que el gobierno de Koštunica (2004-2008) se embarcó en la reparación de los daños causados a la judicatura en el período comprendido entre 2001 y 2003 cuando a los jueces primero se les dio y luego se les quitó su autonomía e independencia recién adquiridas. Por lo tanto, durante el gobierno de Koštunica se establecieron el Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público como órganos autónomos que aseguren la autonomía del poder judicial. El proceso ha mejorado aún más con la aprobación de la nueva Constitución en 2006 que estableció que la Asamblea Nacional era competente para el nombramiento de los jueces sólo en el caso del período inicial de tres años. Además, se adoptó la primera Estrategia de Reforma Judicial Nacional integral, que allanó el camino para unas reformas más consistentes. Sin embargo, todos estos logros fueron desdibujados por la Ley sobre la aplicación de la Constitución que decretó elecciones generales para la posición de todos los funcionarios judiciales que indica que los jueces que no son reelectos se consideran destituidos. Las consecuencias de este acto afectarán la judicatura serbia para los próximos seis años hasta 2012 (o incluso más) cuando entró en vigor la decisión del Tribunal Constitucional.

Cuando el DS llegó al poder y Boris Tadić fue reelegido presidente en 2008, anunció la determinación del gobierno en transformar y devolver a Serbia al camino hacia la integración europea, y destacó el poder judicial como uno de los ámbitos críticos. Ya en octubre de 2008 se adoptó un paquete de cinco leyes relacionadas con el poder judicial: la Ley de jueces, la Ley de fiscales, la Ley del Consejo Superior de la Magistratura, la Ley del Ministerio Público, la Ley de jurisdicción territorial de tribunales

---

<sup>356</sup> Artículos 7 y 8 de la Ley orgánica sobre la aplicación de la Constitución, BORS no. 98/2006.

y fiscalías. La Ley de jurisdicción territorial de tribunales y fiscalías<sup>357</sup> de 2008 estableció una nueva red de tribunales y una reducción de la cantidad de jueces y fiscales (a 2.483 jueces y 606 fiscales). La redacción de estas leyes fue asistida sustancialmente por diversos donantes internacionales que estaban trabajando en la reforma judicial en Serbia desde 2005, tal y como como American Bar Association (ABA CEELI), USAID, la OSCE y el Consejo de Europa (Dallara, 2014: 95).

En 2009 se formaron el Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público y se adoptaron los criterios y estándares para la designación de jueces y fiscales. En diciembre de 2009, ambos Consejos aprobaron decisiones con una lista de jueces y fiscales que fueron elegidos, sin razonar las decisiones de la no elección de jueces y fiscales. El número de jueces se redujo de 2.686 a 1.972. Además, 871 nuevos jueces con un mandato de tres años ingresaron al sistema. El número de fiscales y fiscales adjuntos se redujo de 799 a 653.<sup>358</sup>

Ya en enero de 2010, los jueces que fueron destituidos por la no reelección comenzaron a interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por las decisiones del CSM con alrededor de 900 recursos interpuestos. También en enero de 2010 se implementó la Ley de jurisdicción territorial de tribunales y se introdujo una nueva red de tribunales compuesta por un total de 64 tribunales (frente a los anteriores 168) (Dallara, 2014: 95). Ya en mayo de 2010 el Tribunal Constitucional aprobó una decisión en el caso de un juez que indica que el CSM no debió despedir al juez sin un razonamiento escrito por la no elección.<sup>359</sup> En diciembre del mismo año fueron adoptadas las enmiendas a la Ley de jueces, la Ley de fiscales, la Ley de Consejo Superior de la Magistratura, la Ley del Consejo Estatal del Ministerio Público (CEMP), mientras que los recursos pendientes ante el Tribunal Constitucional fueron remitidos de nuevo al CSM y CEMP.

---

<sup>357</sup> Boletín Oficial de la República de Serbia no. 116/2008 (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>358</sup> Comisión Europea, documento de trabajo, Informe Analítico, Bruselas, SEC 2001 (2008), 12 de octubre de 2011 (en inglés) [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/sr\\_analytical\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf) (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>359</sup> Asociación de Jueces de Serbia, Decisión del Tribunal Constitucional sobre el recurso de Zoran Saveljić, 22 de junio de 2010 (en serbio) <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/vesti/odluka-ustavnog-suda-viiiu-broj-102-2010-sa-izdvojenim-misljenjima> (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

En enero de 2010 se hizo un avance importante con el establecimiento de la Academia Judicial como la única institución competente para la formación de jueces y fiscales.<sup>360</sup> Desde 2010 hasta 2014 un total de 100 personas han terminado la Academia. Aunque muchos organismos internacionales han organizado cursos de formación en la Academia, la propia institución no ha demostrado ninguna iniciativa para desarrollar sus propios programas de formación o los planes de estudio para la educación continua.<sup>361</sup>

En marzo de 2011 seis nuevos miembros del CSM y CEMP, respectivamente, fueron elegidos por un período de cinco años. En mayo de 2011, se adoptaron las reglas para el procedimiento de revisión de recursos de los jueces y en junio y julio de 2011 se revisaron las decisiones tomadas por la composición previa de CSM y CEMP. En diciembre de 2011, el CEMP concluyó la revisión de todos los 162 casos y restableció a 29 fiscales. En mayo de 2012 el CSM terminó su revisión y reintegró a 98 de 752 jueces destituidos, en 530 casos se confirmaron las decisiones iniciales, y en 13 casos se pidieron aclaraciones. Al mismo tiempo, en enero de 2012 el Tribunal Constitucional comenzó a revisar apelaciones de los jueces y fiscales cuyos recursos fueron denegados en el procedimiento de revisión por parte del CSM/ CEMP, y en el período de julio a diciembre de 2012, el Tribunal Constitucional emitió 7 dictámenes ordenando al CSM reincorporar a los 577 jueces no electos y 2 dictámenes ordenando al CEMP a reincorporar a los 119 fiscales no electos. A partir de septiembre de 2012 se inició la aplicación de los dictámenes.

Como podemos ver, en el gobierno de coalición DS-SPS (2008-2012) se llevaron a cabo reformas importantes y se adoptó un nuevo paquete de leyes. Se estableció la Academia Judicial y una nueva red de tribunales que redujo significativamente el número de tribunales. Pero, como argumenta Ivošević (2010), se trataba de una "reforma judicial reciclada" y la calidad de la legislación se vio afectada a través de disposiciones transitorias de las leyes mencionadas, especialmente en relación con el procedimiento de la elección general de los jueces. Sólo dos años después de la adopción del paquete de leyes, la Ley de jueces se modificó con el fin de eliminar los

---

<sup>360</sup> Academia Judicial de la República de Serbia <http://www.pars.rs/> (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>361</sup> Entrevista con el representante de la Misión de la OSCE en Serbia, 6 de mayo de 2015



efectos inconstitucionales de la disposición relativa a las elecciones generales. El período comprendido entre 2009 y 2012 fue también un serio revés contra el cargo judicial, ya que se produjo (esperemos) el último despido masivo de los jueces por la no reelección, que terminó con sentencia del Tribunal Constitucional que restableció a todos los jueces, mientras que muchos de los nuevos jueces ya fueron admitidos. Esto llevó la judicatura serbia a un bloqueo administrativo.

En marzo de 2012 Serbia obtuvo el estatus de país candidato a la adhesión a la UE y en mayo de 2012 el SNS ganó las elecciones y formó gobierno con el SPS. El Ministerio de Justicia elaboró una estrategia de reforma judicial de seguimiento y en julio de 2013 la Estrategia Nacional de Reforma Judicial 2013-2018<sup>362</sup> fue aprobada por la Asamblea Nacional, de nuevo con un plan de acción correspondiente y una Comisión de Aplicación que supervisará el progreso en la implementación de la Estrategia. La estrategia se basa en los temas de la estrategia anterior (2006 - 2012). Sus principales objetivos son: fortalecer el CSM y el CEMP, adoptar cambios en la Constitución para hacer frente a la falta de la verdadera independencia judicial, fortalecer el marco para la contratación, la evaluación, las medidas disciplinarias y la ética dentro del poder judicial, aumentar los recursos para la Academia Judicial con el fin de transformarla en punto obligatorio de ingreso a la carrera judicial.<sup>363</sup>

En septiembre de 2012, el Ministerio de Justicia formó grupos de trabajo para la modificación de las cuatro leyes fundamentales en el campo de la Judicatura, incluida la Ley de organización de los tribunales que establecería una nueva (segunda) red de tribunales. Sin embargo, la segunda nueva red de tribunales se propuso otra vez sin consultar las asociaciones profesionales de jueces y fiscales.<sup>364</sup> En noviembre de 2013, se estableció la nueva red de tribunales, cambiando el número de tribunales

---

<sup>362</sup> <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/nacionalna-strategija-reforme-pravosu%C4%91> (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>363</sup> Comisión Europea, Informe de Progreso de Serbia 2013 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/sr\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf) (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>364</sup> Misión de la OSCE en Serbia, documento de trabajo

básicos y tribunales superiores a 66 tribunales básicos y 25 tribunales superiores, mientras que otros tribunales siguieron siendo los mismos.<sup>365</sup>

Sobre el recurso interpuesto por el partido SNS en diciembre de 2012 el Tribunal Constitucional dictaminó la inconstitucionalidad del nombramiento de la Presidenta del Tribunal Supremo de Casación, Nata Mesarović. Fue destituida de su cargo y de la función de Presidenta del Consejo Superior de la Magistratura. En febrero de 2013, la Asamblea Nacional aprobó la decisión sobre el relevo de Mesarović.<sup>366</sup> Dragomir Milojević, presidente interino del Tribunal Supremo de Casación fue elegido como Presidente del Tribunal y del CSM. En mayo y junio de 2014, la Asamblea Nacional eligió a casi todos los presidentes de tribunales básicos, superiores, de faltas y mercantiles. Esto marcó el fin de un período de cuatro años durante el cual los presidentes de los tribunales fueron elegidos sólo como interinos.

En noviembre de 2013 las enmiendas de la Ley de jueces y la Ley de fiscales dieron prioridad a los candidatos de la Academia Judicial en el nombramiento de los jueces elegidos por primera vez. Sin embargo, estas disposiciones fueron anuladas por el Tribunal Constitucional en febrero de 2014. En julio de 2014, el CSM y el CEMP adoptaron reglamentos para la evaluación de jueces y fiscales que aún no se han aplicado.<sup>367</sup>

En marzo de 2014 se celebraron elecciones parlamentarias anticipadas y el SNS ganó con una abrumadora mayoría, lo que le garantiza un mandato fuerte. En septiembre 2014 se produjo una crisis importante en el poder judicial cuando la Asociación de Abogados de Serbia organizó una huelga como reacción a la aprobación de la Ley de notaría pública y un aumento de la presión fiscal sobre los abogados. En enero de 2015, después de cuatro meses de huelga que también obstruyó el trabajo de los

---

<sup>365</sup> <http://inserbia.info/today/2013/10/serbia-new-network-has-twice-as-many-original-jurisdiction-courts/> (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>366</sup> <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/srbija-poslanici-smijenili-natu-mesarovic> (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>367</sup> Entrevista con el representante de la Misión de la OSCE en Serbia, 6 de mayo de 2015

tribunales, el Ministerio de Justicia y el Colegio de Abogados hicieron un acuerdo para modificar la Ley de notaría pública.<sup>368</sup>

Con el partido SNS en el gobierno (a partir de 2012) se adoptó un seguimiento de la estrategia de reforma judicial y del proceso de implementación, reconociendo que también deben ser cambiadas algunas disposiciones de la Constitución en lo tocante al poder judicial. Una vez más, las leyes fueron modificadas (y algunas disposiciones fueron anuladas de nuevo por el Tribunal Constitucional) y en enero de 2014 se estableció la nueva organización de la red judicial y se aplicó, sin embargo, sin previas consultas con las asociaciones profesionales de jueces y fiscales. A finales de 2012 el Tribunal Constitucional dictaminó que todos los jueces despedidos por la no reelección en 2009 deberían ser reintegrados, y las resoluciones entraron en vigor en 2013. Además, después de un período de cuatro años, finalmente se nombró la mayoría de los presidentes de los tribunales.

En junio de 2013, el Consejo Europeo decidió abrir las negociaciones de adhesión con Serbia y comenzó el proceso de examen analítico correspondiente. En línea con el nuevo enfoque de los capítulos sobre el poder judicial y los derechos fundamentales (capítulo 23), junto con la justicia, la libertad y la seguridad (Capítulo 24), las reuniones de examen analítico para estos capítulos se llevaron a cabo primeras, desde septiembre hasta diciembre de 2013.<sup>369</sup> El Informe de examen analítico fue emitido por la Comisión Europea en mayo de 2014<sup>370</sup> que estableció las cuestiones y los problemas principales respecto del poder judicial donde cabe invertir esfuerzo significativo. El Gobierno aprobó un plan de acción en abril de 2015 para hacer frente a los problemas en el poder judicial.<sup>371</sup> El progreso de Serbia en la integración y en el capítulo 23 de negociaciones de la UE se analizan en el Capítulo 7.

---

<sup>368</sup> *BIRN*, 9 de enero de 2015 “Serbian Lawyers Set to Discuss Ending Strike” <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-lawyers-set-to-discuss-strike-s-end> (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>369</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf) (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>370</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf) (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

<sup>371</sup> <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/8597/treci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> (consultado por última vez el 10 de mayo de 2015)

### 6.2.3. Conclusiones

Durante la década de 1990 Slobodan Milošević controló la tercera rama del poder a través de la Asamblea Nacional, órgano competente para el nombramiento y la destitución de los jueces junto con el Ministro de Justicia. Al principio y al final del gobierno de Milošević, los jueces sufrieron una purga masiva por no mostrar lealtad al régimen.

Cuando el primer gobierno de transición llegó al poder (2000 a 2003), el poder judicial fue disputado entre los dos principales partidos de la coalición multipartidista, el DS de Đinđić y el DSS de Koštunica. A iniciativa del DSS en 2001 se adoptó un paquete de cinco leyes fundamentales para aumentar la independencia del poder judicial, pero cuando el DSS abandonó la coalición en 2002 y 2003, las leyes se modificaron para someter el poder judicial de nuevo bajo el control del poder ejecutivo. Además, en ese período el poder judicial se purgó dos veces, en 2001, y en 2003 durante el estado de emergencia después del asesinato del Primer Ministro Đinđić.

En el período de 2004 a 2008, cuando el DSS de Koštunica estaba en el poder y Koštunica era Primer Ministro, se invirtieron esfuerzos para remediar los daños causados en el período anterior. El momento clave es la adopción de la Estrategia nacional de reforma judicial y la nueva Constitución de Serbia en 2006 que estableció un organismo autónomo competente para el nombramiento y la destitución de jueces (el CSM). Sin embargo, el problema principal fue la aprobación de la Ley sobre la aplicación de la Constitución que establecía una elección general de los jueces, mientras que los jueces no reelectos debían ser destituidos. Esta Ley tuvo consecuencias a largo plazo para el sistema judicial que prácticamente paralizó la judicatura hasta seis años más tarde.

En 2008, cuando el DS llegó al poder, con una fuerte orientación europeísta, el ejecutivo se embarcó en la reforma del poder judicial de acuerdo con la estrategia adoptada en el período anterior. Finalmente fue formado el Consejo Superior de la Magistratura, competente para nombrar y destituir jueces, la nueva red de tribunales redujo significativamente el número de tribunales y funcionarios judiciales y se estableció la Academia Judicial. Sin embargo, durante el gobierno de DS-SPS (2008-

2012) se produjo la última purga o el despido masivo de los jueces por la no reelección en 2009 de acuerdo a la Ley de aplicación de la Constitución. Esto causó un importante revés al sistema judicial que finalmente fue resuelto por dictámenes del Tribunal Constitucional sobre el restablecimiento de todos los jueces (y fiscales) despedidos.

Como podemos ver, el poder judicial en Serbia estuvo bajo algún tipo o grado de control directo por las élites políticas por lo menos hasta el año 2008. Los jueces fueron purgados o masivamente despedidos por decreto cinco veces en veinticinco años: en 1991, desde 1996 hasta 2000 (durante el gobierno de Milošević), 2001, 2003, (el gobierno de DOS) y 2009 (el gobierno de DS-SPS). Este último despido de casi un tercio de todos los jueces en servicio activo por la no reelección fue anulado por el Tribunal Constitucional que tres años más tarde reincorporó a todos los jueces.

Cuando el SNS llegó al poder en 2012 y de nuevo en 2014 al obtener la mayoría absoluta en la Asamblea y con un mandato firme, se adoptó un seguimiento de la Estrategia Nacional de Reforma Judicial para el período de 2013 a 2018, que también prevé una reforma de la Constitución. Durante el mandato del nuevo gobierno, el país obtuvo el estatus de candidato para la adhesión a la UE y comenzó las negociaciones de adhesión de la UE a principios de 2014. El Capítulo 23 de las negociaciones de adhesión - Poder judicial y derechos fundamentales - se identificó como prioritario. Por lo tanto la Comisión Europea emitió un Informe de examen analítico para el Capítulo 23 en mayo de 2014, y el gobierno adoptó un tercer plan de acción para este ámbito en abril de 2015.

Al contrario que en el caso de Croacia, después de 2000 el poder judicial en Serbia siguió siendo bajo fuerte control político y sensible a los cambios políticos al menos hasta 2008, pero las consecuencias de las últimas prácticas han sido palpables por lo menos hasta 2012. La permanencia del cargo judicial, una de las principales condiciones para la independencia judicial, no fue efectiva hasta el año 2012. Hasta ese momento y bajo presión política ya sea desde dentro (los partidos en el poder) o desde fuera (de la UE y de otros donantes internacionales) se están adoptando o enmendando leyes en paquetes, de manera ajetreada y apresurada, y sin consultar las

asociaciones de profesionales judiciales. El impulso a las reformas en el poder judicial también se superpuso con el punto de inflexión en la política de Serbia en 2008, cuando dos principales partidos antisistema (el SPS y el SNS que se separó de SRS) y los jugadores con veto de las integraciones europeas cambiaron sus visiones y se alinearon con otros partidos que ya iniciaron su europeización. En el Capítulo 7 se analiza el desarrollo de las negociaciones de adhesión de Serbia, precisamente en relación con el Capítulo 23, poder judicial y derechos fundamentales, con el fin de confirmar la hipótesis establecida en el caso de Croacia.

### **6.3. Las fuerzas armadas de Serbia**

En esta sección se analiza la reforma de las fuerzas armadas en Serbia, su desarrollo a partir de la disolución de Yugoslavia y sus reformas después de la caída del régimen de Slobodan Milošević. También se examinan las relaciones entre las fuerzas armadas y las élites políticas y los momentos políticos clave que dificultaron o fomentaron las relaciones cívico-militares democráticas en Serbia. Asimismo se da una revisión de las leyes pertinentes y otros documentos que otorgan un marco legislativo para el control civil sobre las fuerzas de seguridad.

#### **6.3.1 Las fuerzas armadas en Serbia durante la década de 1990**

Tras la disolución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, las fuerzas armadas federales, el Ejército Popular Yugoslavo (JNA- *Jugoslavenska narodna armija* en serbio) se sometió bajo el control de Slobodan Milošević, a pesar de que él era Presidente de Serbia hasta 1997, cuando se convirtió en Presidente de Yugoslavia. En la década de 1990, a la par que las repúblicas yugoslavas iban proclamando su independencia, la mayoría de los no serbios abandonaron el Ejército para unirse a sus respectivas fuerzas armadas nacionales. Cuando otras repúblicas comenzaron el proceso de secesión de la federación, el JNA apoyó a Milošević dado que no tenía alternativas y porque era la única opción que protegía sus intereses y mantenía su estructura, aunque trunca y reducida al territorio de dos de las seis antiguas repúblicas, Serbia y Montenegro.

Sin embargo, Slobodan Milošević no confiaba completamente en el JNA y aplicó varias estrategias con el fin de ganar control sobre el Ejército. Puesto que él era el Presidente de Serbia hasta 1997, a través de la Constitución estableció el Consejo de Defensa Supremo (*Vrhovni savet odbrane*- VSO) compuesto por tres presidentes (el federal – yugoslavo, y de las dos repúblicas- Serbia y Montenegro) como órgano de mando sobre el ejército, sin un procedimiento claro en el proceso de toma de decisiones. También estableció cadenas paralelas de mando dentro del JNA con sus cuadros

leales en los servicios de inteligencia militar. Estableció nuevas cadenas de mando que eludían o manipulaban las disposiciones constitucionales vigentes de la República Federal de Yugoslavia para las relaciones cívico-militares.

En 1992 cuando se declaró la República Federal de Yugoslavia (después de que el resto de las antiguas repúblicas yugoslavas se independizaron de la federación), el JNA se dividió en el Ejército de Yugoslavia (VJ, *Vojska Jugoslavije*) y el Ejército de la República Serbia de Bosnia (VRS, *Vojska Republike Srpske*). En 1992 y 1993 se realizó una purga masiva en el VJ y muchos de los oficiales de alto rango del antiguo Ejército Popular Yugoslavo fueron despedidos o forzosamente jubilados. Sólo nueve ex oficiales del Ejército Popular Yugoslavo quedaron en el VJ, mientras los lealistas de Milošević también fueron colocados en los puestos claves e influyentes en las agencias de inteligencia militares (Edmunds, 2007: 87). Sin embargo, Slobodan Milošević no consiguió el control completo sobre el ejército hasta 1998, cuando Dragoljub Ojdanić fue nombrado Jefe del Estado Mayor.

A diferencia de Croacia que creó sus fuerzas de seguridad a partir de cero, las fuerzas de seguridad en la RFY continuaron con el legado de las fuerzas de seguridad de la antigua Yugoslavia (socialista). Aunque se reorganizaron, éstas eran más bien adaptaciones a las nuevas realidades que las reformas en profundidad del sector de la seguridad. En el caso del Ejército eso significaba que mantuvieron una tradición institucional y hasta cierto grado de autonomía política, mientras que la policía y la inteligencia priorizaban la seguridad del Estado y del régimen más allá del estado de derecho (Edmunds, 2007: 84).

Además, el VJ no tenía el monopolio del uso de la fuerza en la RFY. También hubo ejércitos privados por los partidos, como el Movimiento Serbio de los Chetniks del Partido Radical Serbio (SČP, *Srpski četnički pokret*), la Guardia Serbia (*Srpska garda*) fundada por el Movimiento Serbio de la Renovación SPO, y otras formaciones paramilitares como Guardia Serbia de Voluntarios de Arkan (SDG *Srpska dobrovoljačka garda* - los Tigres de Arkan), así como la Unidad de Operaciones Especiales (JSO) conocida como las Boinas Rojas (*Crvene beretke*) sostenida por el Departamento de la Seguridad del Estado (RDB), también conocida como la guardia



pretoriana de Slobodan Milošević. Así que Milošević introdujo "competidores institucionales directos" (Edmunds, 2007: 154) desde otras partes del sector de la seguridad y desarrolló la policía como una base de poder alternativa si el Ejército resultaba poco fiable. En consecuencia hizo el VJ competir por el favor y la financiación del régimen de Belgrado. Milošević se apoyaba más en la policía serbia y la seguridad del estado RDB, ya que estaban bajo su mando directo mientras era Presidente de Serbia en aquel momento.

Los paramilitares también tenían fuertes vínculos con la delincuencia organizada y podían eludir las sanciones económicas. Tampoco tenían un código de conducta militar ni respetaban las costumbres internacionales de guerra. Ya que aparentemente no estaban bajo la cadena de mando militar o policial, estaban involucrados en crímenes de guerra y la limpieza étnica, y fueron utilizados como chivos expiatorios de los crímenes de guerra en los conflictos. Tras el final de las guerras algunos miembros paramilitares se integraron en las fuerzas policiales y militares, mientras que otros recurrieron al crimen organizado.

El belicismo, la crisis económica y la última campaña aérea de la OTAN en 1999 dejó el ejército en un estado deplorable, con significativas pérdidas materiales y humanas y la moral baja. Otras fuerzas de seguridad, como la policía y los servicios de inteligencia estaban llenos de lealistas de Milošević y personas con fuertes lazos en el crimen organizado. Y todos ellos estaban bajo el firme control político civil.

### **6.3.2. El ejército en Serbia a partir de 2000**

En 2000, cuando Slobodan Milošević fue destituido y la coalición DOS asumió el poder, las fuerzas de seguridad no ofrecieron resistencia a causa de las negociaciones previas con la entonces oposición. Después de los cambios democráticos, la coalición gobernante mantuvo lazos estrechos con las fuerzas de seguridad, el Presidente de RFY Koštunica con el VJ y el Primer Ministro de Serbia Đinđić con la policía. Sin embargo, esto también significa que el primer gobierno de transición no estaba dispuesto o inclinado a iniciar una reforma en profundidad de las fuerzas de seguridad.

Sin embargo, el jefe del servicio de inteligencia RDB desde la era Milošević fue despedido en 2001, el RDB fue abolido y en 2002 se fundó la Agencia de Inteligencia y Seguridad (*BIA Bezbednosno informativna agencija*) bajo el control directo del Gobierno.

El primer incidente que mostró la falta del control civil sobre las fuerzas de seguridad sucedió en 2001, cuando las Boinas rojas (JSO) protestaron y bloquearon una carretera, ya que detuvieron a dos personas acusadas por el TPIY sin saber de las acusaciones. Temiendo que habría más detenciones entre sus filas, comenzaron una protesta que terminó con un arreglo pactado con el Primer Ministro Đinđić, quien a cambio de la paz despidió al jefe de la agencia de inteligencia RDB Goran Petrović y nombró a Andrej Savić, mientras que su vice era Milorad Bracanović, ex miembro de la JSO implicado en varios asesinatos políticos (una de las condiciones de la JSO). Sin embargo, la JSO fue puesta bajo el control del Ministerio del Interior (Stojanović y Hadžić, 2009: 19-20). Este incidente mostró la debilidad del control civil sobre las fuerzas de seguridad y su peso y capacidad de amenaza con la violencia.

Por otro lado la reforma de las fuerzas armadas (VJ) se vio obstaculizada hasta la destitución del general Nebojša Pavković del cargo de Jefe de Estado Mayor en junio de 2002. Pavković comentaba abiertamente la cooperación con el TPIY y obstruyó activamente el intento de detención de Slobodan Milošević en 2001.

Si bien el sector de la seguridad no estaba bajo el control civil completo, el evento clave fue indudablemente el hecho de que las fuerzas de la seguridad no intervinieron cuando Milošević fue derrocado en 2000 y más tarde arrestado y extraditado a La Haya en 2001. La no intervención fue pagada con el pacto de impunidad que se prolongó hasta el asesinato de Đinđić en marzo de 2003 cuando el gobierno declaró el estado de emergencia y comenzó la operación "Sable", cuando detuvieron a alrededor de 11.000 personas y acusaron a unas 3.500. La JSO, cuyos miembros asesinaron al Primer Ministro, se disolvió, y el resto de sus miembros que no fueron acusados, fueron reasignados en las fuerzas policiales y militares. Podemos argumentar que en 2003 al participar en la Operación Sable, las fuerzas de la seguridad fueron finalmente puestas bajo control civil y mostraron que obedecían las órdenes.

Asimismo, en 2003 el entonces Ministro de Defensa, Boris Tadić, hizo un plan de reforma de diez puntos. El plan preveía la profesionalización total del Ejército hasta 2010, la sustitución del equipamiento antiguo por otro más moderno, la reducción y la reorganización de la estructura del Ejército en una fuerza militar moderna capaz de participar en operaciones internacionales de la paz (Edmunds, 2007: 168). Tadić también puso al Estado Mayor General del Ejército bajo la competencia del Ministerio de Defensa y despidió a 19 generales y alrededor de 300 otros altos oficiales militares que se oponían a la reforma (Pietz y Remillard, 2005: 7).

En 2004 Tadić se convirtió en Presidente de Serbia y Prvoslav Davinić fue nombrado Ministro de Defensa, continuando con el plan de reformas establecido por su predecesor. En noviembre de 2004 se aprobó la Estrategia de Defensa y en abril de 2005 se adoptó el Libro Blanco de la Defensa. El Libro Blanco reconoce los siguientes riesgos de seguridad: la potencial rebelión armada, el terrorismo, el extremismo nacional y religioso, la delincuencia organizada, la corrupción y los desastres naturales, mientras que los objetivos a largo plazo eran participar en las operaciones de mantenimiento de la paz para hacer una contribución positiva a la seguridad regional y global (Edmunds, 2007: 161). En 2004 se introdujo el Programa de Reasentamiento del Personal Sobrante (PRISMA) con el objetivo de reducir el personal militar. Más tarde, en 2006 el Fondo Fiduciario de la Asociación para la Paz de la OTAN se involucró con el proyecto que duró hasta 2012.<sup>372</sup>

También en 2005 el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior firmaron un acuerdo de transferencia del control de las fronteras estatales a la Policía. El acuerdo entró en vigor completo en 2007 cuando finalmente la Policía se hizo cargo del control de las fronteras.

Sin embargo, a pesar de la adopción de los documentos clave desde el punto de vista organizativo las reformas fueron prácticamente bloqueadas desde 2003, cuando se estableció la Unión Estatal de Serbia y Montenegro hasta que finalmente Montenegro declaró su independencia en 2006 y Serbia se independizó. Tras la aprobación de la

---

372

[https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/events/docs/Compendium\\_DDR\\_SSR\\_March2012.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/events/docs/Compendium_DDR_SSR_March2012.pdf) (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

Constitución en noviembre de 2006 comienzan los cambios reales para la creación de un marco legal para el sector de la seguridad. Luego en 2007 se adoptaron la Estrategia de Seguridad Nacional y la Ley de Estrategia de Defensa y la Ley del Ejército Serbio. Cuando Montenegro se separó de la Unión Estatal, el sector de la defensa serbio tenía 40.164 empleados. Con la reducción y reorganización progresiva en 2012 llegó a tener 28.216 empleados (militares y civiles).<sup>373</sup>

Otro hito en la reforma del sector de seguridad de Serbia es la unión del país a la Asociación para la Paz de la OTAN (APP) en diciembre de 2006 y la posterior apertura de la Oficina de Enlace de la OTAN en Belgrado. Cabe señalar que debido a la campaña de bombardeo aéreo de la OTAN contra Serbia en 1999, el país no pretende convertirse en miembro de la Alianza. En diciembre de 2007 la Asamblea Nacional aprobó una Resolución sobre la neutralidad militar de Serbia que, entre otros puntos, requiere un referéndum nacional previo a las negociaciones con la OTAN (Seroka, 2008: 139).

Después de ganar el control civil sobre las fuerzas de seguridad Serbia comenzó con un ritmo constante de las reformas del sector, sobre todo desde la independencia del país en 2006. Se observó una mejora significativa en el período 2006-2011 desde la adopción de las leyes básicas y desde que se implementan los mecanismos de control sobre el sector de la seguridad. Sin embargo, algunas reformas todavía son sólo formales, ya que hay una falta de consenso entre la élite política sobre la estrategia de la política exterior y de seguridad, los documentos estratégicos no son coherentes y el sector de la seguridad sigue estando bajo el control del poder ejecutivo.

La supervisión parlamentaria sobre el sector de la seguridad es todavía muy débil ya que la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) misma está en manos del poder ejecutivo. Esto fue especialmente importante en el período de 2006 a 2010, cuando el Ministerio de Defensa no presentó informes a la Asamblea. Sin embargo, en 2010 la Asamblea aprobó su Reglamento, vigente a partir de 2012, que establece que el Ministerio de Defensa tiene que presentar informes a la Asamblea y el Comité para la

---

<sup>373</sup> El sistema de defensa de la República de Serbia (en serbio) <http://obris.org/regija/obrambeni-sustav-republike-srbije/> (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

Defensa. Empero, la supervisión general de la Comisión parlamentaria sobre Defensa es limitada debido a la falta de iniciativas de los legisladores y la falta de definición de las prioridades de los trabajos del Comité (Petrović et al, 2012: 203). Por último, la sociedad civil no está involucrada en la supervisión del sector de la seguridad.

Teniendo en mente la integración de Serbia a la Unión Europea, el país ha adaptado su estrategia de seguridad nacional a los estándares de la OTAN- la PESD (Política Europea de la Seguridad y Defensa). Pero, los principales obstáculos son principalmente la cuestión de voluntad política, y (aún faltante) consenso de las principales fuerzas políticas sobre las prioridades de la política exterior.

### **6.3.3 Serbia y la OTAN**

Debido a las complejas relaciones con la OTAN, Serbia no aspira unirse a la Alianza. Sin embargo, el país ha desarrollado la cooperación con la OTAN sobre cuestiones de interés común y la OTAN está apoyando Serbia en sus reformas democráticas, institucionales y de defensa.<sup>374</sup>

Serbia se unió a la Asociación para la Paz el 14 de diciembre 2006, cuando el presidente de Serbia, Boris Tadić, firmó el documento marco en Bruselas y la OTAN abrió una Oficina Militar de Enlace en Belgrado en diciembre de 2006.

En octubre de 2008 el Ministro de Defensa de Serbia, Dragan Šutanovac firmó el primer Acuerdo de Seguridad de la Asociación para la Paz (APP), un documento estándar para las naciones de la APP que permite el intercambio de información clasificada con la Alianza.<sup>375</sup>

En diciembre de 2009 Serbia estableció su Misión ante la OTAN en Bruselas y acordó su primer Programa de Asociación Individual con la OTAN. En 2011 la OTAN aprobó

---

<sup>374</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50100.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm) (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

<sup>375</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_44725.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_44725.htm?selectedLocale=en) (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

la petición de Serbia para llevar a cabo un Plan de Acción Individual de la Asociación (IPAP) con la OTAN.

En junio de 2013, el Consejo del Atlántico Norte aceptó la oferta de Serbia para convertir su Centro de Formación Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (CBRN) en Kruševac en el Centro de Educación de la Asociación abriendo sus actividades a los socios y aliados. En enero de 2015, Serbia acordó profundizar la cooperación con la OTAN a través de un Plan de Acción Individual de la Asociación (IPAP).

#### **6.3.4. Conclusiones**

Durante la década de 1990 el ejército estaba bajo el control de Slobodan Milošević, junto con otros competidores institucionales, como las fuerzas policiales militarizadas, las milicias de partidos políticos y los grupos paramilitares. Después de la derrota en cuatro guerras, las fuerzas armadas estaban obsoletas, anticuadas y con la moral baja, pero resistentes al cambio y la reforma.

La transferencia negociada del poder en 2000 implicó que la subordinación de los militares estaba condicionada, lo que en consecuencia obstruía las reformas, especialmente el control civil total sobre las fuerzas de seguridad y la falta de cooperación con el TPIY. Esta situación cambió después del asesinato del Primer Ministro Đinđić en 2003, cuando el sector de la seguridad se sometió bajo control civil, y cuando empezó el proceso de reformas.

Otro factor clave de la lentitud de las reformas en el sector de la seguridad en Serbia es el hecho de que hasta 2006 Serbia no tenía la competencia total sobre las reformas ya que estaba en un estado federal con Montenegro hasta el año 2003 y hasta el año 2006 en una Unión Estatal, hasta que Montenegro finalmente votó su independencia en un referéndum en mayo de 2006. En el período de 2003 a 2006, mientras existía la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, las fuerzas armadas se reorganizaron en cierta medida con el reasentamiento del personal, pero no se reformaron, mientras que se adoptaron algunos de los principales documentos para las reformas, tal y como la

Estrategia de Defensa y el Libro Blanco, pero la inestabilidad institucional y la incertidumbre se eliminaron recién cuando Serbia se convirtió en Estado independiente en 2006.

Otro factor a tener en cuenta es la inestabilidad política y la falta de consenso de las élites políticas en cuanto a la reforma del sector de la seguridad, así como fuertes lazos entre el poder ejecutivo y el sector de la seguridad con frecuentes despidos políticos de jefes del sector de la seguridad como consecuencia. La inestabilidad y la división política también dieron lugar a la falta de consenso sobre las reformas del sector de la seguridad y, sobre todo respecto a la cooperación con el TPIY que acusó a los militares y de grupos paramilitares por crímenes de guerra. En ese sentido los cambios reales y las reformas no se observan hasta 2008, cuando los dos principales partidos antisistema comenzaron su proceso de europeización.

El país se unió a la Asociación para la Paz de la OTAN en 2006 y aprobó una serie de leyes y mecanismos de aplicación para las relaciones cívico-militares democráticas. Las fuerzas armadas se han recortado, profesionalizado y modernizado. Sin embargo, todavía es necesaria la implementación real de las reformas sobre el terreno y un control parlamentario más eficaz de las fuerzas de seguridad, así como un consenso sobre la política exterior entre los principales partidos políticos. Se puede concluir que la primera generación de reformas del sector de la seguridad se ha aplicado plenamente en Serbia, pero que el país todavía está en su camino de la plena aplicación de las reformas de segunda generación, es decir, la supervisión pública eficaz y transparente del sector de la seguridad.

## 6.4 La Iglesia Ortodoxa Serbia

Aquí se analiza el papel de la Iglesia Ortodoxa Serbia como actor interno de justicia transicional en el país. En aras de la fluidez del texto al referirme a la Iglesia Ortodoxa Serbia se utiliza la abreviatura SPC (*Srpska pravoslavna crkva* en serbio), o simplemente “la Iglesia”, lo que no significa que sea la única iglesia o comunidad religiosa en Serbia, sino la más dominante y la que es objeto del presente estudio. En primer lugar se está dando una revisión de las relaciones entre el Estado y la iglesia desde finales de 1980 en adelante y se analiza su marco jurídico, para luego pasar a su papel en la política y la sociedad y sus actitudes hacia las cuestiones de justicia transicional, así como las integraciones de Serbia en la UE y el estatus de Kosovo.

### 6.4.1. La Iglesia Ortodoxa Serbia en el período 1990- 2000

Al igual que en el caso de la Iglesia Católica, en los tiempos de Yugoslavia, la SPC estuvo limitada al ámbito familiar, de acuerdo con la Constitución de 1963 que define la religión como un asunto privado.<sup>376</sup> Con una definición amplia de "inconstitucionalidad de abuso de la religión y la obra religiosa con fines políticos" la Iglesia fue marginada a la vida familiar, por lo tanto, convirtiéndose en una parte de su identidad.

Radić en Velikonja (2003) menciona que las comunidades religiosas reemplazaron la oposición al régimen comunista, reunieron la "inteligencia orientada a lo nacional", y también se convirtieron en los guardianes de la identidad nacional y prácticamente se convirtieron en sinónimos de la identidad nacional. Por otra parte, “como resultado del "pluralismo religioso en Yugoslavia, ninguna de las comunidades religiosas podía establecer una posición dominante en el país. Por lo tanto, se dirigieron a "sus"

---

<sup>376</sup> Artículo 46 de la Constitución de la RSFY, adoptada el 7 de abril de 1963: „La confesión religiosa será libre y deberá ser asunto privado del hombre. Las comunidades religiosas estarán separadas del Estado y libres para practicar actos y ritos religiosos. Las comunidades religiosas pueden fundar escuelas religiosas para formar su clero. El abuso de la religión con fines políticos es inconstitucional. La comunidad social puede dar asistencia material a las comunidades religiosas. Las comunidades religiosas pueden tener el derecho a la propiedad de bienes inmuebles dentro de los límites determinados por la ley federal”.



naciones dentro de las cuales esperaban mantener la posición dominante y que generalmente terminaban en el nacionalismo" (Velikonja, 2003: 14).

Como fue el caso de la Iglesia Católica Romana en Croacia, la Iglesia Ortodoxa Serbia también experimentó su revitalización en la década de 1980 después de la muerte de Tito y la liberalización progresiva de la sociedad y crecientes diferencias entre las repúblicas.

Uno de los momentos clave del auge de la SPC se dio en la conmemoración del 600 aniversario de la batalla de Kosovo en 1989 en Gazimestan donde Slobodan Milošević ofreció su legendario discurso y se perfiló como protector de la nación serbia. En Gazimestan el entonces Patriarca<sup>377</sup> German declaró que "los actuales cambios en la actitud de los dirigentes serbios hacia la Iglesia serbia y su gente es el principio de una buena cooperación que beneficiará a todos" (Wagner Varady, 2013: 40)

Al contrario que en el caso de Croacia (y la mayoría de las repúblicas de la entonces Yugoslavia, excepto Serbia y Montenegro), las primeras elecciones multipartidistas no trajeron cambio de gobierno, sino la ex Liga Comunista ganó las elecciones, con el nombre del Partido Socialista de Serbia, encabezado por Slobodan Milošević. En diciembre de 1990 fue elegido el nuevo Patriarca Pavle y pronto se organizaron las primeras elecciones en el país. La SPC apeló a los ciudadanos a "reconocer a aquellos que son fieles a Dios a diferencia de los que dan grandes promesas para ocultar sus propios intereses" (Tomanić, 2001: 25). Sin embargo, los ciudadanos no votaron de acuerdo a las expectativas de la SPC y Slobodan Milošević permaneció en el poder. Al principio la Iglesia mostraba su descontento con Slobodan Milošević, como por ejemplo en marzo de 1991 cuando envió tanques del Ejército a una protesta estudiantil en Belgrado. Sin embargo, cuando Milošević comenzó con su política de belicismo en las que pronto serían ex repúblicas yugoslavas, bajo la égida de la supuesta protección de la población serbia en peligro de extinción, primero en Croacia (1991) y luego en Bosnia y Herzegovina (1992), la SPC se alineó con él, también afirmando que todos los serbios deben vivir en un país.

---

<sup>377</sup> Patriarca es el líder de la iglesia ortodoxa. Junto con los obispos forman un Sínodo (Sabor) - el cuerpo principal de la Iglesia.

A pesar de que la SPC no apoyó directamente a Slobodan Milošević y su política, ni le dio legitimidad, el papel de la SPC durante las guerras en la antigua Yugoslavia fue muy prominente y a veces muy activo y polémico para una iglesia cristiana que debería estar en contra de la matanza y promover la paz, la reconciliación y el perdón. Según Radić y Vukomanović (2014), a pesar de sus fuertes sentimientos anti-comunistas, la Iglesia consideraba que Yugoslavia era el lugar que garantizaba la unidad de la población serbia. Así, en 1991, el Patriarca Pavle envió una carta a Lord Carrington (el entonces presidente de la Conferencia sobre la ex Yugoslavia), diciendo que "todos los serbios deben residir bajo el mismo techo de Serbia y todos los territorios de Serbia" (Đorđević, 2010: 228).

El patriarca, así como algunos obispos, también visitaron Pale (centro administrativo de la República Srpska en Bosnia y Herzegovina en la época de guerra) y bendijeron a Ratko Mladić y Radovan Karadžić. Pero, como argumenta Đorđević, el Patriarca "no sabía muy bien cómo actuar" (2010: 227), y también era fácilmente manipulado ya que no veía televisión, ni leía la prensa. De todas formas, no actuó consistentemente, y tampoco excomulgó a algunos sacerdotes que acompañaron y bendijeron a las tropas serbias que cometieron crímenes de guerra en Croacia y en Bosnia y Herzegovina.<sup>378</sup> En 2005 salió un vídeo como elemento de prueba en el juicio contra Milošević ante el TPIY sobre los crímenes de guerra cometidos por la unidad de los Escorpiones en Srebrenica en 1995, donde se filmó al sacerdote ortodoxo Gavriilo bendiciendo a los escuadrones de la muerte (también luego transmitido en la prensa), la Iglesia reaccionó recién diez días después con una declaración "Señor, que nunca vuelva a suceder", pero Gavriilo no fue excomulgado ni sufrió las consecuencias.

Otro hecho notorio se dio cuando el Patriarca visitó la ciudad bosnia de Foča destruida por las fuerzas serbobosnias y en aquellos tiempos de nombre cambiado en Srbinje donde se cometieron crímenes de guerra. Los medios de comunicación franceses publicaron la noticia de que la SPC apoyaba la limpieza étnica. La SPC demandó a los periódicos franceses por difamación, pero perdió el pleito.

---

<sup>378</sup> Tal fue el caso de Vladika Filaret que fue fotografiado con una ametralladora rodeada por las tropas serbias en Eslavonia, Croacia.

El papel de la SPC en la década de 1990 como defensora del nacionalismo serbio también es evidente en el hecho de que en 1995 el Patriarca Pavle firmó el documento junto con Radovan Karadžić (el entonces Presidente de la República Serbia de Bosnia y Herzegovina) y Slobodan Milošević, autorizando a Milošević a representar a todos los serbios en las negociaciones de paz en Dayton. Una vez más, bajo la presión de los obispos del Sínodo, el Patriarca fue obligado a retirar la firma *a posteriori*. En 1996, después de darse cuenta de que la unificación de todos los serbios en un solo Estado (laico) no iba a ser posible, el Sínodo de la SPC declaró que " la jurisdicción de la SPC todavía se extiende a todos los ortodoxos en ese territorio" (Radić y Vukomanović, 2014: 182).

Antes y después de la intervención de la OTAN en Serbia y Kosovo, en marzo y junio de 1999, la SPC mostró un cambio exigiendo a Slobodan Milošević a renunciar. Además, en 1999 el Patriarca Pavle visitó Croacia y Eslovenia. En Croacia fue recibido por el entonces Presidente Franjo Tuđman, y exhortó a los serbios de Croacia a respetar la Constitución y las leyes de la República de Croacia.

En la década de 1990 Slobodan Milošević (por el bien de la legitimidad política) aceptó la Iglesia como uno de los pilares de su poder y la Iglesia aceptó ese papel (Đorđević, 2006). Wagner Varady (2013) sostiene que la coexistencia del régimen de Milošević y la Iglesia era lejos de simbiótica. Se trataba de dos nacionalismos, el secular y el religioso, que competían por el control sobre la nación serbia. Sin embargo, mientras coexistían, encontraron una base común: los enemigos comunes, la narrativa de la victimización, la superioridad moral de las ambiciones territoriales reprimidas (Wagner Varady, 2013: 7). Sobre la base de esos objetivos comunes, Milošević sabía cómo utilizar los símbolos religiosos para sus propósitos políticos y la movilización de masas, a la vez que mantenía la Iglesia bajo control para no interferir en la política. La Iglesia por su parte aceptó este papel porque era (y sigue siendo) económicamente dependiente del gobierno.

#### **6.4.2. La Iglesia Ortodoxa Serbia a partir de 2000**

Con el cambio político en Serbia en octubre de 2000, el papel de la SPC creció al instante al llegar al poder la coalición anti-comunista de partidos - DOS. Los lazos fueron especialmente estrechos con el presidente Vojislav Koštunica. Sus relaciones con la SPC fueron calificadas por Vukomanović (2008) como una "sinfonía" real, o como "etnofiletismo, la fusión entre la nación y la iglesia" por Đorđević (2006) o como "nacionalismo religioso" por Drezgić (2010). En el gobierno de Koštunica había un Ministerio especial para Asuntos Religiosos, y el propio ministro destacaba que la Iglesia era el cuarto poder de la autoridad, el espiritual (Vukomanović, 2008: 247).

Estas estrechas relaciones también se reflejaron en el estatus legal de la Iglesia. En 2001, el gobierno de Đinđić introdujo la educación religiosa en las escuelas. Según Vukomanović (2008), se trataba de una decisión puramente pragmática, un intento de apaciguar la Iglesia serbia después de la extradición de Milošević al Tribunal de La Haya, y también como un gesto simbólico de distanciamiento del régimen anterior (comunista) y un acercamiento a los electores a nivel interno al mismo tiempo que se mostraba como una fuerza prodemocrática y europeísta externamente.

En 2003, mientras ocupaba el cargo Ministro de Defensa, Boris Tadić anunció la elaboración de una normativa sobre la presencia de la SPC y otras comunidades religiosas en las Fuerzas Armadas. Esto tuvo resultados rápidos en el año 2004, con el nombramiento de un obispo de la SPC para las relaciones con las Fuerzas Armadas de Serbia, y también organizó un bautismo colectivo de soldados y oficiales (Radić y Vukomanović, 2014: 197).

La Iglesia de pronto ganó un papel muy importante en la sociedad, y las declaraciones públicas de sus funcionarios se empezaron a transmitir ampliamente. La SPC estaba especialmente ganando terreno en cuestiones políticas y estatales, y se mostró muy vocal sobre la cuestión del estatus de Kosovo, considerada la cuna de la estatalidad serbia y la Jerusalén serbia (Malcolm, 1998). La SPC también intervino abiertamente en los procedimientos democráticos. Por ejemplo, la Iglesia instó a los serbios de Kosovo a abstenerse de las elecciones locales de octubre de 2004. El Presidente de Serbia, Boris Tadić, llamó a los serbios a participar en las elecciones, mientras que el

entonces Primer Ministro de Serbia Koštunica estuvo de acuerdo con la posición de la SPC. Esto no comprometió las relaciones con el Presidente Tadić, ya que el Patriarca Pavle incluso lo acompañó a su visita oficial a Moscú en 2005.

Durante los años del gobierno de Koštunica (2003-2008), la SPC se ha convertido en un actor importante en la política serbia dado que tenían una visión muy similar y conservadora. Sin embargo, esto frenó las reformas políticas y económicas, empeoró las relaciones bilaterales con los países vecinos y dificultó la adhesión del país a la UE (Vukomanović, 2008).

También en 2005 el Sínodo de la SPC declaró públicamente que las negociaciones sobre el futuro de Kosovo serían iguales a una ocupación y atacaron al Jefe de UNMIK Jessen-Petersen. El Gobierno no emitió ninguna declaración y tampoco se distanció de la interferencia de la SPC (Vukomanović, 2008).

La SPC, de hecho, fue responsable de numerosos incidentes con los países vecinos Macedonia (ARYM) y Montenegro. La SPC no reconoce la autocefalía a la Iglesia Ortodoxa de Macedonia, como mucho su autonomía. Hubo conflictos en relación con el nombramiento del Arzobispo Jovan desde la SPC a Macedonia, que pronto se transformó en una disputa entre los dos Estados, con las autoridades serbias protestando por el arresto del Arzobispo Jovan, ciudadano de Macedonia. La SPC tampoco reconoció la (recién) formada Iglesia Ortodoxa montenegrina, que nunca fue reconocida por el Ministerio de Asuntos Religiosos. Sin embargo, cuando Montenegro obtuvo su independencia en 2006, la Iglesia Ortodoxa Montenegrina comenzó a operar legalmente en ese país.

En 2010, debido a la enfermedad del patriarca Pavle, fue elegido el nuevo Patriarca Irinej. Su liderazgo de la SPC ha sido más fuerte que el de su predecesor. La SPC continuó manteniendo estrechas relaciones con el gobierno y la cúpula estatal. En 2011 el Gobierno de Serbia hasta apoyó el juicio de la SPC contra Montenegro por la

restitución de los bienes ante de la Corte Europea de Derechos Humanos en calidad de "*amicus curiae*", lo que causó un distanciamiento entre los dos países.<sup>379</sup>

En junio de 2011 el Patriarca Irinej y el Ministro de Defensa Dragan Šutanovac firmaron un Acuerdo sobre el Servicio Religioso en el Ejército Serbio<sup>380</sup>, una especie de la capellanía militar (como es el caso del Ordinariato Militar en la Iglesia Católica Romana).

En marzo de 2012 el entonces ministro del Interior, Ivica Dačić (hoy, 2015, Ministro de Asuntos Exteriores) y el Patriarca Irinej firmaron un Memorando de cooperación entre el Ministerio del Interior y la Iglesia Ortodoxa Serbia en la Estrategia de ejecución de la lucha contra las drogas. En esa ocasión el ministro Dačić reconoció la Iglesia como un socio importante y exitoso en el tratamiento de personas con adicciones.<sup>381</sup>

En abril de 2013, la SPC volvió a mostrar su conservadurismo y exhortó al gobierno a no firmar el acuerdo con las autoridades de Kosovo a cambio de obtener la fecha para el inicio de las negociaciones para la adhesión a la UE. Después de la firma del acuerdo entre Serbia y Kosovo, el Sínodo de la SPC emitió un comunicado de prensa condenando este acto y advirtiendo que "el precio de la adhesión a la UE en sí probablemente se encarna en el reconocimiento formal por parte de Serbia de "un Kosovo independiente" y su obligación de no obstaculizar que Kosovo se convierta en el miembro de la ONU".<sup>382</sup> En una reunión de protesta organizada en Belgrado por los serbios de Kosovo del Norte participaron algunos obispos de la SPC, e incluso amenazaron al gobierno de que iba a terminar como Zoran Đinđić, asesinado en

---

<sup>379</sup> Jovičević, D., *Radio Europa Libre*, 4 de noviembre de 2011, "Vlada Srbije podržala tužbu SPC-a protiv Crne Gore" [El Gobierno de Serbia apoyó la demanda de SPC contra Montenegro]

[http://www.slobodnaevropa.org/content/vlada\\_srbije\\_podrzala\\_tuzbu\\_spc\\_protiv\\_crne\\_gore/24381582.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/vlada_srbije_podrzala_tuzbu_spc_protiv_crne_gore/24381582.html) (consultado por última vez el 25 de abril de 2015)

<sup>380</sup> Agreement on introduction of religious service in military, *B92*, 29 de junio de 2011 (en inglés)

[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2011&mm=06&dd=29&nav\\_id=75166](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2011&mm=06&dd=29&nav_id=75166) (consultado por última vez el 26 de abril de 2015)

<sup>381</sup> Página web de la SPC, 20 de marzo de 2012 (en inglés) "Memorandum of cooperation of Serbian Orthodox Church and Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia in implementing Strategy for the fight against drugs in the Republic of Serbia signed" [http://www.spc.rs/eng/memorandum\\_cooperation\\_serbian\\_orthodox\\_church\\_and\\_ministry\\_internal\\_affairs\\_republic\\_serbia](http://www.spc.rs/eng/memorandum_cooperation_serbian_orthodox_church_and_ministry_internal_affairs_republic_serbia) (consultado por última vez el 25 de abril de 2015)

<sup>382</sup> Página web de la SPC, 23 de abril de 2013, Comunicado del Santo Sínodo de la SPC: [http://www.spc.rs/eng/communique\\_holy\\_synod\\_bishops\\_serbian\\_orthodox\\_church\\_0](http://www.spc.rs/eng/communique_holy_synod_bishops_serbian_orthodox_church_0) (consultado por última vez el 25 de abril de 2015)

2003.<sup>383</sup> Sin embargo, más tarde la SPC declaró que siempre estaría cerca de los serbios en Kosovo y siempre trataría de preservar los símbolos sagrados como las iglesias y los monasterios, en calidad de los "guardianes de la identidad espiritual y cultural del pueblo serbio".<sup>384</sup>

En julio de 2013 con motivo de su visita de trece días a Rusia, el Patriarca Irinej dijo que Serbia no se escapa de Europa, pero que no puede unirse a "una Europa así" en las condiciones impuestas. También citó a Nietzsche quien dijo que "Dios murió en Europa".<sup>385</sup>

La postura de la SPC en relación con Kosovo es que Kosovo no debe ser sacrificada en aras de la adhesión a la UE. Desde que Tomislav Nikolić se convirtió en el Presidente de Serbia, se reúne regularmente con el Patriarca Irinej y mantienen unas relaciones estrechas. En la reunión celebrada en enero de 2015 en las instalaciones del Patriarcado, el Presidente Nikolić declaró que "él y el Patriarca tienen una postura similar sobre la cuestión de Kosovo".<sup>386</sup>

En general se puede sacar la conclusión de que desde 2000 la SPC ha mantenido relaciones estrechas con los gobiernos, especialmente con el conservador Koštunica y con el actual Presidente Nikolić. La SPC, a diferencia de la Iglesia Católica Romana en Croacia mantiene relaciones estrechas con el gobierno e interfiere abiertamente en la política. La SPC es también uno de los principales actores en las relaciones con Macedonia y Montenegro, sobre todo porque no reconoce la autocefalía de sus iglesias. El gobierno serbio también presta más atención a la opinión de la Iglesia con respecto a algunas cuestiones, de lo que hacen los gobiernos de Croacia. Además, es

---

<sup>383</sup> Mirko Đorđević, *Peščanik*, 16 de mayo 2013: "Sukob nebeske i zemaljske Srbije" [Conflicto entre la Serbia terrenal y celestial], <http://pescanik.net/sukob-nebeske-i-zemaljske-srbije/> (consultado por última vez el 26 de abril de 2015)

<sup>384</sup> *Telegraf*, 24 de enero de 2015, "Patrijarh Irinej: Kosovo je preče od Evrope!" [Patriarca Irinej: ¡Kosovo es más importante que Europa!], [<http://www.telegraf.rs/vesti/1404891-patrijarh-irinej-kosovo-je-prece-od-evrope>]

<sup>385</sup> God Died In Europe – Patriarch Of The Serbian Orthodox Church Irinej, 28 de julio de 2013 <http://inserbia.info/today/2013/07/god-died-in-europe-patriarch-of-the-serbian-orthodox-church-irinej/> (consultado por última vez el 26 de abril de 2015)

<sup>386</sup> Según *Telegraf*, en 2013 se reunieron 6 veces. *Telegraf*, 22 de enero de 2015, „Nikolić: Patrijarh Irinej i ja imamo bliske stavove o Kosovu!" [Nikolić: ¡El Patriarca Irinej y yo tenemos una postura similar respecto de Kosovo!] <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1402044-predsednik-nikolic-kod-patrijarha-irineja-foto> (consultado por última vez el 26 de abril de 2015)

más abiertamente conservadora y antieuropea, debido a su cercanía a la Iglesia Ortodoxa Rusa y el compromiso de la UE en Kosovo.

### **6.4.3. El marco jurídico de las relaciones entre la Iglesia Ortodoxa Serbia y el Estado**

Una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno electo en 2000 fue la introducir la educación religiosa en las escuelas primarias y secundarias. Según Vukomanović (2008), se trataba de una decisión puramente pragmática adoptada por Đinđić como un intento de apaciguar la Iglesia serbia después de la extradición de Milošević al Tribunal de La Haya. En julio de 2001 el Gobierno aprobó un Reglamento sobre la Organización y Realización de la Educación Religiosa<sup>387</sup> como asignatura optativa en las escuelas primarias y secundarias para las iglesias y comunidades religiosas tradicionales. La educación religiosa se introdujo a partir del curso escolar 2001/2002 y el gobierno financia a la comunidad religiosa por hora de clases impartidas por los maestros de educación religiosa. El Reglamento fue objeto de recurso de inconstitucionalidad porque no reconocía la igualdad de todas las religiones (ya que sólo "iglesias y comunidades religiosas tradicionales"<sup>388</sup> podían dar clases de educación religiosa), y dado que existe una separación constitucional entre Iglesia y Estado. El Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad del Reglamento de Gobierno en noviembre de 2003.

La Ley de iglesias y comunidades religiosas de la República de Serbia se adoptó en 2006<sup>389</sup> después de que la anterior ley fuera abolida por el gobierno de Milošević en 1993. La Ley reconoce las iglesias tradicionales/ históricas en el territorio de Serbia "con una continuidad centenaria e histórica en Serbia, con la personería jurídica

---

<sup>387</sup> Gobierno de la República de Serbia No. 110-7221/2001, 24 de julio de 2001, <http://licodu.cois.it/?p=4294> (consultado por última vez el 26 de abril de 2015)

<sup>388</sup> Según la luego adoptada Ley de iglesias y comunidades religiosas en 2006, éstas son las iglesias y las comunidades religiosas con la continuidad histórica de secular Serbia, con la personería jurídica obtenida en virtud de una legislación separada. Iglesias tradicionales: la Iglesia Ortodoxa Serbia, la Iglesia Católica Romana, Iglesia Evangelista Eslovaca, Iglesia Cristiana Reformista y la Iglesia Evangelista Cristiana; comunidades religiosas tradicionales: la Comunidad Religiosa Islámica y la Comunidad Religiosa Judía.

<sup>389</sup> Boletín Oficial de la República de Serbia, No. 36/2006 <http://licodu.cois.it/?p=1448> (consultado por última vez el 22 de abril de 2015)



obtenida en virtud de una legislación separada" (Art. 10). De acuerdo con el artículo 11 de la Ley a la Iglesia Ortodoxa Serbia se le reconoce la continuidad de la personería jurídica que había adquirido de conformidad con el documento titulado *Načertanije o duhovnim vlastima* (Esquema sobre las autoridades eclesiásticas), aprobado por la Asamblea Nacional del Principado de Serbia el 21 de mayo 1836 y la Ley de la Iglesia Ortodoxa Serbia (del Boletín Oficial del Reino de Yugoslavia, No.269/1929) del año 1929. La Ley además reconoce que "la Iglesia Ortodoxa Serbia juega un papel histórico muy significativo en la construcción nacional y civilizatoria al formar, preservar y desarrollar la identidad nacional de Serbia". Como concluye Vukomanović en Karabeg (2004), la ley establece "una continuidad con un Estado que existió hace 60 años que era una monarquía y tenía una estructura y una Constitución diferentes."

Aparte de tener el derecho a establecer instituciones caritativas y educativas, de acuerdo con el artículo 29, los funcionarios eclesiásticos tienen derecho a los seguros de salud, jubilación e invalidez de conformidad con la ley. Estos derechos sociales se les proporcionan del presupuesto del Estado de acuerdo con el tamaño de la congregación. Las comunidades religiosas son exentas de impuestos y otras obligaciones, así como las personas físicas y jurídicas que den contribuciones y donativos a iglesias y comunidades religiosas.

En junio de 2006 se adoptó la Ley sobre la restitución de los bienes confiscados a iglesias y comunidades religiosas<sup>390</sup>, que establece la Dirección General de Restitución (hoy Agencia para la Restitución de la República de Serbia). De acuerdo con la Ley, o se restituye la propiedad, o se otorga la compensación económica correspondiente (ya sea en bonos del Estado o en dinero).<sup>391</sup> Las comunidades religiosas tenían un plazo de dos años (hasta el 30 de septiembre de 2008) para presentar las solicitudes de restitución. La SPC presentó 1.602 solicitudes, solicitando la restitución de terrenos,

---

<sup>390</sup> Boletín Oficial de la República de Serbia No. 46/2006, 2 de junio de 2006, entrada en vigor el 1 de octubre de 2006 (en serbio)  
[http://www.restytucija.gov.rs/doc/zakoni/Zakon%20o%20vracanju%20\(Restituciji\)%20imovine%20crkvama%20i%20verskim%20zajednicama%20\(2006\)\\_2.pdf](http://www.restytucija.gov.rs/doc/zakoni/Zakon%20o%20vracanju%20(Restituciji)%20imovine%20crkvama%20i%20verskim%20zajednicama%20(2006)_2.pdf) (consultado por última vez el 25 de abril de 2015)

<sup>391</sup> Artículos 4 y 16.

edificios, cementerios, libros de inventario y obras de arte.<sup>392</sup> En 2010 el Patriarca Irinej y el Primer Ministro Cvetković conversaron sobre la restitución de los libros de inventario incautados por las autoridades yugoslavas en 1946. En enero de 2015, el Metropolitano Porfirije de la SPC en Croacia declaró que la SPC restituyó más propiedad en Croacia que en Serbia. Según un artículo publicado en el diario *Novosti* en abril de 2015, Serbia restituyó bienes de un valor total de quinientos millones de euros a las comunidades religiosas y (lógicamente) la SPC se llevó la mayor parte.<sup>393</sup>

Si comparamos el estatus legal de la SPC con el de la Iglesia Católica Romana en Croacia, se puede concluir que la educación religiosa se introdujo una década más tarde que en Croacia. A diferencia de Croacia, el matrimonio religioso no tiene efecto civil en Serbia. Además, la SPC no tiene tanto espacio en los medios de comunicación estatales garantizado por la ley. Sin embargo, a diferencia de Croacia, el clero es exento de impuestos en Serbia. A menos en lo que respecta al marco jurídico, la SPC es menos privilegiada. Sin embargo, algunos estudiosos sostienen que la SPC es de hecho mucho más privilegiada de lo que establecen las leyes.

#### 6.4.4. Datos estadísticos

A finales de la década de 1980 la religiosidad en la sociedad serbia aumentó a costo de los ateos. A pesar de ello, la tasa media de la religiosidad en Serbia estaba a alrededor de un 35% (Blagojević 2005: 226). En la década de 1990 la tasa de religiosidad subió en un 7% (al 42%) (Blagojević, 2005: 233). En otro estudio el mismo autor comparó dos estudios de religiosidad - uno interpretado por Đorđević en 1982 en la región de Niš y la Encuesta Europea de Valores en 2008 (Blagojević, 2008). La comparación ha demostrado que la religiosidad autodeclarada aumentó en un 56% o 3,3 veces (a un 80% en 2008, en comparación con un 24% en 1982) y la fe en Dios

---

<sup>392</sup> Datos obtenidos de la página web de la Agencia para la Restitución <http://www.restitucija.gov.rs/latinica/direkcija-za-restituciju.php> (consultado por última vez el 25 de abril de 2015)

<sup>393</sup> V.C. Spasojević and R. Dragović, *Novosti*, 7 de abril de 2015, "Restitucija: Verskim zajednicama vraćeno pola milijarde evra" [Restitución: a las comunidades religiosas se les devolvieron quinientos millones de euros] <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:486338-Restitucija-Verskim-zajednicama-vraceno-pola-milijarde-evra> (consultado por última vez el 25 de abril de 2015)

subió en un 62% o 4,4 veces (80% en 2008, frente al 18% en 1982), mientras la asistencia a las ceremonias religiosas al menos una vez a la semana aumentó en un 6,5% o 14 veces (un 7% en 2008, en comparación con un 0,5% en 1982). Aunque las cifras son más drásticas que en Croacia, podemos discernir un patrón similar, donde los creyentes practicantes son mucho menos numerosos que los que se autodeclaran como cristianos ortodoxos. También se puede concluir que la religiosidad autoproclamada tiene más que ver con la identificación nacional de la etnicidad que con la práctica religiosa real. Por la misma razón Blagojević (2005) llegó a la conclusión de que un número muy elevado de la población fue tradicionalmente relacionado con la iglesia y que el aspecto religioso forma parte de sus tradiciones a pesar de no tener una fuerte identificación religiosa.

El censo de población de 2002 reveló que el 85% de los ciudadanos se declararon miembros de la Iglesia Ortodoxa Serbia (Perić, 2006). En el último censo realizado en 2011<sup>394</sup> el número era casi igual (el 84,59%).

En lo que se refiere a la confianza en las instituciones religiosas, igual que en Croacia, la Iglesia (la SPC en este caso) es la institución de más confianza en Serbia. Según una encuesta de opinión pública realizada en diciembre de 2007 en una muestra de 1.502 ciudadanos por el Centro para las Elecciones Libres y la Democracia (CESID)<sup>395</sup>, la Iglesia es la institución que goza de mayor confianza (63%), seguida por el Estado (42%) y las Fuerzas Armadas (41%). Según otra encuesta del CESID y el Instituto Nacional Democrático<sup>396</sup> sobre el estado de la democracia en Serbia en 2014, de nuevo la iglesia fue indicada como la institución de mayor confianza (68%), seguida por las escuelas y universidades (66%), los médicos (66%) y la Academia Serbia de Ciencias y Artes (64%).

---

<sup>394</sup> Oficina de Estadísticas de la República de Serbia- Censo de población 2011 [http://popis2011.stat.rs/?page\\_id=2162](http://popis2011.stat.rs/?page_id=2162) (consultado por última vez el 25 de abril de 2015)

<sup>395</sup> [http://pescanik.net/wp-content/PDF/izvestaj\\_cesid\\_decembar\\_januar\\_08.pdf](http://pescanik.net/wp-content/PDF/izvestaj_cesid_decembar_januar_08.pdf) (consultado por última vez el 23 de abril de 2015)

<sup>396</sup> <http://www.izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/uploads/2011/05/Stanje-demokratije-u-Srbiji-Izve%C5%A1taj-2014.pdf> (consultado por última vez el 23 de abril de 2015)

#### 6.4.5. La Iglesia Ortodoxa Serbia, los medios de comunicación y las cuestiones de justicia transicional

Los representantes de la SPC están presentes en todos los poros de la sociedad - guarderías, escuelas, ejército, hospitales, ceremonias oficiales estatales, incluso en las juntas directivas de empresas estatales (Drezgić, 2010). Un obispo de la SPC es miembro del Consejo de la Radiodifusión Serbia encargado de los medios de comunicación religiosa, pero también tiene facultades para participar en la toma de decisiones en relación con los medios de comunicación laicos (Vukomanović, 2008: 257). La SPC tiene mucho espacio en los medios y, como demuestran las estadísticas, es la institución más confianza en la sociedad.

En lo que respecta a las guerras en la década de 1990, la SPC está dando un tratamiento silencioso y está más concentrada de nuevo en la narrativa de la victimización de la nación serbia, en relación con el bombardeo de la OTAN y la cuestión de Kosovo. Sólo recientemente hubo un mensaje de algunos funcionarios de la Iglesia sobre la participación de Serbia en las guerras. En enero 2015 la Iglesia Ortodoxa Serbia honró a Vojislav Šešelj, nacionalista radical y acusado de crímenes de guerra ante el TPIY con la medalla del Ángel Blanco de la Iglesia. En el acto de entrega uno de los sacerdotes afirma que Šešelj es "un duque *chetnik* [nacionalista] y un vencedor sobre el Tribunal de La Haya".<sup>397</sup>

La SPC es más vocal en contra de la integración europea de Serbia "a cualquier precio", queriendo decir que el gobierno serbio no debería ceder Kosovo a cambio de acercarse a la UE. Además, dado que la SPC tiene fuertes lazos con la Iglesia Ortodoxa Rusa, sus actitudes antieuropeas son lógicas. Algunos obispos también atacan abiertamente a los llamados "eurollorones" serbios, los que son "sedientos" de Europa (Vukomanović, 2008: 263). Además, están criticando fuertemente la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, así como los ciudadanos comunes y corrientes que quieren participar en los valores y las normas europeas.

---

<sup>397</sup>Ivana Nikolić, BIRN, 29<sup>th</sup> Jan 2015, "Serbian Church Sparks Anger by Honouring Seselj" <http://www.balkaninsight.com/en/article/seselj-honour-from-serbian-orthodox-church-sparks-anger> (consultado por última vez el 5 de mayo de 2015)

#### **6.4.6. Conclusiones**

Al igual que en el caso de la Iglesia Católica Romana en Croacia, la Iglesia Ortodoxa Serbia vivió un auge a finales de 1980, principios de la década de 1990. Por un lado, al igual que la Iglesia Católica Romana en Croacia, la SPC también va de la mano con la identidad nacional y el impulso nacionalista. Sin embargo, mientras que la Iglesia Católica Romana era muy cercana al gobierno de la HDZ y el Presidente Franjo Tuđman y vivió una verdadera "simbiosis" en la década de 1990, en el mismo período la SPC fue instrumental al gobierno de Slobodan Milošević, pero nunca estaban cercanos.

Algunos obispos de la SPC e incluso el Patriarca Pavle (aunque supuestamente manipulado), apoyaron abiertamente a los criminales de guerra y les dieron sus bendiciones bajo la égida de la lucha por la causa serbia. Después de que todas las guerras terminaron, la SPC simplemente llegó a la conclusión de que todavía ejercía la jurisdicción espiritual sobre los serbios en los territorios fuera de Serbia, y nunca enfrentó su papel o el papel de algunos de sus sacerdotes en el período de los años 1990.

El auge real de la SPC se observa a partir de 2000, cuando llegó al poder el nuevo gobierno de coalición anticomunista. El papel de la SPC se comenzó a desarrollar una década más tarde en Serbia que en el caso de la Iglesia Católica en Croacia, con la introducción de la educación religiosa en las escuelas primarias y secundarias, el acceso de la SPC a las instituciones, etc. Eso le trajo grandes beneficios con un espacio significativo en la sociedad, los medios de comunicación, pero también en la política. Desde el año 2000 la Iglesia interfiere abiertamente en la política, especialmente en relación con la cuestión de Kosovo, y dificulta las relaciones con Macedonia y Montenegro, al no reconocer la autocefalía de las iglesias ortodoxas de los dos países.

También se puede observar que, sin importar quién estaba en el poder en los últimos 25 años, la SPC siempre estaba con el gobierno. Vukomanović explica que "a diferencia de la Iglesia Católica Romana, la Iglesia Ortodoxa Oriental no es una

entidad política independiente; históricamente, siempre ha sido dependiente del Estado. Y el Estado es el socio más poderoso en esa relación " (2008: 262). Đorđević también confirma que la SPC "sin el Estado, no significa mucho. Hasta ahora no había un caso donde la Iglesia estuviera en la oposición al gobierno."<sup>398</sup> En estas relaciones asimétricas la Iglesia siempre está apoyando al gobierno en el poder, ya sea en "sinfonía", o en la convivencia, simplemente porque es dependiente económicamente del gobierno.

En Croacia, la Iglesia Católica Romana está cerca de los partidos políticos de derecha, mientras que no da ningún apoyo a la coalición de centroizquierda actualmente en el poder (2015). Aunque el catolicismo en Croacia es muy cercano de la identidad nacional, la Iglesia es independiente y distante del gobierno y del Estado. Además, en línea con la narrativa de identidad nacional, la Iglesia Católica Romana en Croacia apoyó la integración de la Unión Europea de Croacia, ya que sería la confirmación de que Croacia siempre perteneció al círculo de la civilización occidental. La Iglesia Ortodoxa Serbia es autocéfala y por ende, nacional. Sin embargo, al pertenecer históricamente al círculo de la ortodoxia oriental, manteniendo vínculos estrechos con la Iglesia Ortodoxa Rusa, muestra su actitud antieuropea. Las dos instituciones son las principales portadoras de identidad de ambas naciones (de movimiento lento, según Roland, 2004) y las instituciones más confiadas en la sociedad, por lo que tienen un peso político importante y pueden fomentar o dificultar el desarrollo democrático de un país en los momentos críticos.

---

<sup>398</sup> Tamara Nikčević, *Peščanik*, 6 de febrero de 2010, "Irinej slab, Amfilohije i Kačavenda komanduju" ["Irinej es débil, Amfilohije y Kačavenda son los que mandan" entrevista con Mirko Đorđević] <http://pescanik.net/irinej-je-slab-amfilohije-i-kacavenda-komanduju/> (consultado por última vez el 26 de abril de 2015)

## CAPÍTULO 7. La ampliación de la Unión Europea a Serbia y la reforma judicial en el marco de las negociaciones de adhesión a la UE

Como ya se ha dicho, la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental (PECO) exigió un nuevo posicionamiento de la Unión Europea, reconocido en las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague en 1993. Además de enviar el mensaje a los países PECO que están invitados a unirse a la UE los que lo desearan, se estableció un conjunto de criterios políticos y económicos: la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías (criterios políticos) la existencia de una economía de mercado viable, la capacidad para hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en el seno de la UE (criterios económicos).<sup>399</sup> Estos llamados *criterios de Copenhague* también se aplicaron a las negociaciones de adhesión de los países de los Balcanes Occidentales, como condiciones adicionales a las obligaciones que derivan del Derecho y de las políticas de la UE (el acervo) que se reunidas en los capítulos de negociaciones.

Con la disolución violenta de Yugoslavia la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) se mostró incapaz de prevenir y luego abordar el conflicto en su propio continente. La guerra en Bosnia y Herzegovina terminó con los Acuerdos de Paz de Dayton/ París en diciembre de 1995, en los que la cooperación con el TPIY formó parte integral de las obligaciones de los países (Croacia, Serbia y Bosnia y Herzegovina). La Comunidad Económica Europea vinculó por primera vez la cooperación con el TPIY con el respeto por los derechos humanos en el Consejo Europeo de Madrid del 16 de diciembre de 1995 (Mäki, 2008: 53). En el Consejo de Asuntos Generales (CAG) en Bruselas del 26 de febrero de 1996, la CEE adoptó su primera estrategia para los Balcanes Occidentales llamada Enfoque Regional.<sup>400</sup> Las conclusiones del CAG introducen el concepto de condicionalidad de la aplicación de los acuerdos de paz (que incluyen la cooperación con el TPIY) para la ulterior

<sup>399</sup>

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf)

(consultado por última vez el 13 de abril de 2015)

<sup>400</sup>

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-96-33\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-33_en.htm) (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

cooperación con la Comunidad, teniendo en cuenta la estabilidad en la región y su perspectiva a largo plazo de acercarse a la CEE. Sin embargo, el Enfoque Regional también formula los acuerdos de cooperación a medida, según la situación de cada país, e insiste en su consistencia "como un incentivo importante para la estabilidad política y como un instrumento para el desarrollo económico y la cooperación entre ellos, entre esos países y sus vecinos y con la Unión Europea." Los acuerdos fueron firmados con Macedonia y Albania, los dos únicos países que no participaron en los conflictos de la época.

El Consejo Europeo de Florencia del 21 de junio 1996 menciona por primera vez la condición de la plena cooperación con el TPIY. Aunque separados de la política de ampliación, el Consejo subrayó la necesidad de plena cooperación con el TPIY y estableció oficialmente el papel de seguimiento voluntario de la UE en este respecto (Mäki, 2008: 54).

El Enfoque Regional se transformó en el Proceso de Estabilización y Asociación, establecido en el Consejo de Asuntos Generales del 29 de abril 1997<sup>401</sup> con el objetivo de delinear la aplicación de la condicionalidad para las futuras relaciones contractuales con los países de los Balcanes Occidentales (es decir, los países con los que la UE en ese momento no tenía ninguna relación contractual, sin un acuerdo de asociación). Aunque cada país iba a ser evaluado individualmente de acuerdo a su progreso, en la evaluación del cumplimiento también se tendría en cuenta su disposición para la cooperación regional. El proceso se divide en las condiciones concretas a cumplir, y también se toman en consideración los informes de organismos internacionales (como el TPIY). La condicionalidad del respeto de los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos y el desarrollo de las relaciones económicas entre los países del Sudeste Europeo implicaba beneficios o ayudas financieras obtenidas por la UE, tal y como el instrumento PHARE y las preferencias comerciales autónomas, y en última instancia, la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación.

---

<sup>401</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/9710\\_report\\_a\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/9710_report_a_en.pdf) (consultado por última vez el 13 de abril 2015)



Una vez establecidas las relaciones contractuales, la condicionalidad se aplicará gradualmente y será objeto de un seguimiento de los progresos, o en caso de no cumplimiento se suspendería.

Para iniciar las negociaciones para la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA), los países ya tenían que cumplir con una serie de condiciones: el retorno de los refugiados, la cooperación con el TPIY, el respeto de los derechos humanos y de las minorías, las elecciones libres y justas, los medios de comunicación libres, las reformas económicas, la relaciones de buena vecindad y el compromiso de hacer compatibles los acuerdos de la Federación/Croacia y de la República de Serbia/República Federativa de Yugoslavia con los Acuerdos de Paz de Dayton. Además de estas condiciones generales para todos los países, se establecieron condiciones específicas de cada país. Para Serbia (RFY), se estableció que no hay evidencia del compromiso del país con las reformas democráticas y los derechos humanos y de las minorías. Por otra parte, se observó que la RFY no cumplió con sus obligaciones en virtud de los Acuerdos de Dayton.

El Proceso de Estabilización y Asociación comenzó en 1999, como reacción a la guerra de Kosovo. En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Proceso de Estabilización y Asociación para los países del Sudeste de Europa, emitida el 26 de mayo de 1999 se estableció que la UE tiene un interés especial en la región, sobre todo teniendo en cuenta de que con la próxima ampliación a los países PECO la región del Sudeste Europeo se convertiría en los vecinos inmediatos de la CEE (Comunidad Económica Europea). También se señala que ya "ha gastado enormes sumas de dinero en la reparación de las secuelas de la inestabilidad - más de 7 mil millones de euros desde 1991, sin contar el costo de los refugiados en los Estados miembros de la UE o de otras operaciones (ONU, OSCE, OTAN) - una cuenta que continúa aumentando en las circunstancias actuales".<sup>402</sup>

En lo tocante a Serbia (RFY), se estableció que el país no cumplía con las condiciones debido al conflicto en curso en Kosovo en aquel momento y que la apertura de las

---

<sup>402</sup> <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf> (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

negociaciones del AEA se consideraría una vez que el país cumpliera con las condiciones.

En el Consejo Europeo de Santa María da Feira el 19 y 20 de junio de 2000, se establece que "todos los países interesados son candidatos potenciales a la adhesión a la UE". En lo que se refiere a la República Federal de Yugoslavia "La familia europea de naciones democráticas acogerá en su seno a una República Federativa de Yugoslavia democrática y cooperadora que viva en paz con sus vecinos. El Consejo Europeo brinda su apoyo a las iniciativas de la sociedad civil, así como a las fuerzas democráticas serbias en su lucha por alcanzar este objetivo y las insta a permanecer unidas y a reforzar su cooperación. La Unión ha expresado su confianza en que llegue el momento en que la RFY pueda participar plenamente en el proceso de estabilización y asociación."<sup>403</sup>

En la Cumbre de Zagreb el 24 de noviembre de 2000 se destacó una vez más que todos los países incluidos en el Proceso de Estabilización y Asociación son considerados potenciales candidatos a la UE, y que sus perspectivas de adhesión serían evaluadas de acuerdo con los criterios de Copenhague y las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación para la firma. La declaración final de la Cumbre de Zagreb de Estabilización y Asociación establece que "la perspectiva de un acuerdo de estabilización y asociación se ha establecido de acuerdo con la invitación formulada por el Consejo el 9 de octubre de 2000. Se ha tomado la decisión para establecer un grupo de trabajo consultivo UE- República Federativa de Yugoslavia. La Comisión trabajará en un estudio de viabilidad con miras a las directrices de negociación para el Acuerdo de estabilización y asociación."<sup>404</sup> En julio de 2001 el grupo de trabajo consultivo celebró su primera reunión.

La política de la UE hacia los Balcanes occidentales se reforzó aún más en el Consejo Europeo de Salónica en 2003, que confirmó que el futuro de los Balcanes está dentro de la Unión Europea y aprobó el programa de Salónica para los Balcanes

---

<sup>403</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_es.htm) (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

<sup>404</sup> <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf> (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

Occidentales.<sup>405</sup> El Programa hace hincapié en que la perspectiva de adhesión a la UE para cada país dependerá de su propio ritmo de las reformas de acuerdo con los requisitos establecidos por los criterios del Consejo de Copenhague y el Proceso de Estabilización y Asociación. La Agenda también introduce Asociaciones Europeas (similares a la Asociación para la Adhesión de los países candidatos) que también están hechas a la medida de acuerdo a la situación de cada país. Además, el progreso de cada país será objeto de informes anuales. El avance de las reformas fue acompañado de instrumentos financieros y de proyectos de hermanamiento dentro del programa CARDS.

En 2003, bajo los auspicios de la Unión Europea, y en especial de su Comisario de Asuntos Exteriores, Javier Solana, la República Federal de Yugoslavia se convirtió en la Unión Estatal de Serbia y Montenegro. Este fue el primer paso hacia la disolución final de la ex Yugoslavia. El Artículo 60 de la Carta Constitucional firmada a principios de 2003 dispone que "después de cumplirse el período de tres años, los Estados miembros tienen derecho a iniciar el procedimiento de cambio de su estatus estatal, es decir, de salir de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro. La decisión de salir de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro se aprueba después de celebrar un referéndum".<sup>406</sup> Montenegro hizo efectivo este derecho en mayo de 2006, cuando el 55,4% de los ciudadanos votaron a favor de la independencia.

En vistas de una posible e inminente separación de la Unión Estatal en diciembre de 2004, la UE adoptó el enfoque de "doble vía", según el cual Montenegro y Serbia negociarían la parte comercial del AEA por separado, mientras que Serbia y Montenegro como Unión Estatal negociarían la parte política del AEA de manera conjunta.

Después de que en enero de 2005 Olli Rhen, comisario europeo de la ampliación señalara que la falta de cooperación de Serbia con el TPIY estaba bloqueando la integración de Serbia a la UE, de febrero a de abril de 2005 comenzó una ola de entregas supuestamente voluntarias al TPIY, y en abril de 2005 Serbia obtuvo la

---

<sup>405</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52003PC0684> (consultado por última vez el 13 de abril 2015)

<sup>406</sup> [http://www.embajada-serbia.es/CARTA\\_CONSTITUCIONAL.pdf](http://www.embajada-serbia.es/CARTA_CONSTITUCIONAL.pdf) (consultado por última vez el 27 de abril de 2015)

evaluación positiva en el Informe sobre la preparación para negociar y aplicar el Acuerdo de Estabilización y Asociación con la Unión Europea (estudio de viabilidad).

En octubre de 2005 el Consejo de la UE autorizó el inicio de las negociaciones del AEA con Serbia. En vísperas del inicio de las negociaciones del AEA, en octubre de 2005, el Consejo de la UE apeló a Serbia a entregar a Radovan Karadžić y Ratko Mladić, acusados de crímenes de guerra por el TPIY y anunció que en caso contrario, no se podrían cerrar las negociaciones. En febrero de 2006, la UE envió un ultimátum a Serbia a extraditar a Mladić. El inicio de las negociaciones del AEA estaba previsto para mayo de 2006 y debido a la falta de cooperación con el TPIY la Comisión Europea las suspendió. Las negociaciones del AEA fueron bloqueadas hasta junio de 2007 y se reanudaron después la evaluación positiva del TPIY de la cooperación de Serbia, ya que en mayo y junio de 2007 fueron extraditados los generales Zdravko Tolimir y Vlastimir Đorđević al TPIY y Serbia elaboró un Plan de Acción para la detención de Mladić. Sin embargo, las negociaciones no se iban a cerrar hasta que Serbia entregara a todos los acusados, especialmente Karadžić y Mladić.

En septiembre de 2007 se firmó el Acuerdo sobre la facilitación de visados y readmisión entre la Unión Europea y la República de Serbia. En octubre de 2007, con la inminente crisis respecto de la independencia de Kosovo, los funcionarios de la UE declararon que se iban a cerrar las negociaciones del AEA. En noviembre de 2007, se rubricó el AEA entre la Unión Europea y Serbia. A pesar de no haber entregado a todos los acusados, Serbia iba a ser premiada con la firma del AEA, lo que Peskin y Boduszyński etiquetaron de "condicionalidad condicional" (2011: 67).

En febrero de 2008 se adoptó la Asociación Europea con Serbia<sup>407</sup>, exponiendo las prioridades a corto y medio plazo para la solicitud de adhesión del país, "los primeros criterios de referencia de preadhesión para Serbia en el ámbito de justicia" (Boljević, 2011: 167). Además de los criterios del AEA y Copenhague, en la lista de prioridades clave a corto plazo está: "mejorar el funcionamiento del poder judicial, garantizar su independencia, responsabilidad, profesionalismo y eficiencia y asegurar que el desarrollo de la carrera y la contratación de jueces y fiscales se basan en técnicas y

---

<sup>407</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:r18015> (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

criterios profesionales y libre de influencia política. Garantizar el buen funcionamiento del Tribunal Constitucional", así como "garantizar la plena independencia del sistema judicial y fiscal, fortalecer la oficina del fiscal de crímenes de guerra, poner en práctica el plan de acción de la estrategia de reforma judicial, adoptar y aplicar la legislación sobre la formación obligatoria inicial y continua de los jueces, los fiscales y el apoyo judicial personal y fortalecer los centros de formación y racionalizar el sistema judicial, la modernización de los procedimientos, introducir un sistema eficaz de administración de tribunales y establecer tribunales administrativos y de apelación (criterios políticos)." La prioridad a medio plazo en el campo de la judicatura es reducir la acumulación de asuntos pendientes y aumentar aún más la eficiencia y la profesionalidad de los tribunales.<sup>408</sup>

En abril de 2008, en vísperas de las elecciones parlamentarias en Serbia, el Consejo de la UE firmó el AEA con Serbia, con la condición de que el Acuerdo no sería aplicable sin la plena cooperación con el TPIY. La UE adoptó la decisión de no aplicar el Acuerdo Comercial Transitorio (TPA) firmado junto con el AEA. Tan pronto como Tadić asumió el cargo de Presidente de Serbia en 2008, expresó su determinación en acelerar el proceso de negociación de la UE, y lo confirmó muy pronto al arrestar a Radovan Karadžić en julio de 2008. En octubre de 2008 Serbia adoptó la decisión sobre la aplicación unilateral del Acuerdo Comercial Transitorio entre Serbia y la UE a partir del 1 de enero de 2009.

La aplicación del acuerdo AEA se estancó por Holanda. Luego de la evaluación positiva de la Fiscalía del TPIY General ante el Consejo de Seguridad de la ONU en diciembre de 2009 y, bajo la presión de los demás Estados miembros, Holanda dio el visto bueno y la UE desbloqueó la aplicación del Acuerdo interino sobre comercio y asuntos comerciales que forma parte de la AEA, que entró en vigor en febrero de 2010. También en diciembre de 2009 - el régimen libre de visados con la UE entró en vigor. La evaluación positiva y el Informe de Progreso de la Comisión Europea en noviembre de 2009 motivaron a Serbia a presentar la solicitud de adhesión a la UE el 22 de diciembre de 2009, sin cerrar anteriormente el AEA.

---

<sup>408</sup> Ídem

En marzo de 2010 la Asamblea Nacional de Serbia adoptó la Declaración de condena de los crímenes de Srebrenica.<sup>409</sup> La Declaración subraya la importancia de la plena cooperación con el TPIY, especialmente la detección y detención de Ratko Mladić y da todo su apoyo a las autoridades. Sin embargo, en su informe de junio de 2010 al Consejo de Seguridad de la ONU, el Fiscal Jefe del TPIY Brammertz ofreció una visión más crítica de la cooperación de Serbia, pidiendo una acción más concertada para arrestar a Mladić.<sup>410</sup> A pesar de la falta de la plena cooperación con el TPIY, en junio de 2010 el Consejo de la UE dio luz verde para la plena aplicación del AEA.

En julio de 2010, la Corte Internacional de Justicia emitió una opinión consultiva de que la declaración unilateral de independencia de Kosovo se ajusta al Derecho Internacional.<sup>411</sup> Junto con los Estados miembros de la UE Serbia redactó una resolución que fue aprobada en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2010. Serbia apoyó dicha resolución de la ONU<sup>412</sup> y renunció a las demandas anteriores sobre la reapertura de las conversaciones sobre el estatus de Kosovo y se comprometió a cooperar con las autoridades de Kosovo en un texto de compromiso elaborado por Serbia y la UE.

En octubre de 2010 el Consejo de la UE solicitó a la Comisión Europea un estudio formal de la solicitud de Serbia para la adhesión a la UE. En noviembre de 2010, el comisario europeo para la Ampliación, Štefan Füle, entregó al Primer Ministro de la República de Serbia, Mirko Cvetković, el cuestionario de la Comisión Europea con el fin de preparar el dictamen (*avis*) sobre la solicitud de Serbia para la adhesión a la UE,

---

<sup>409</sup> *Vreme*, 31 de marzo de 2008, “Dokumenti: Deklaracija o Srebrenici” [Documentos: Declaración sobre Srebrenica] <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=923643> (consultado por última vez el 14 de abril de 2015)

<sup>410</sup> Discurso del Fiscal Jefe Brammertz ante el Consejo de Seguridad de la ONU (en inglés), 18 de junio de 2010, <http://www.icty.org/sid/10423> (consultado por última vez el 13 de diciembre de 2010).

<sup>411</sup> Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo - Nota del Secretario General, 26 de Julio de 2010 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/881> (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

<sup>412</sup> Al adoptar la Resolución de consenso, la Asamblea General reconoce la Opinión de la CIJ sobre Kosovo y acoge con beneplácito o la disposición de la Unión Europea a facilitar un proceso de diálogo entre las partes (en inglés) <http://www.un.org/press/en/2010/ga10980.doc.htm> (consultado por última vez el 13 de diciembre 2010)

una vez completado, cumple con uno de los requisitos para obtener el estatus de candidato a la adhesión a la UE.

En enero de 2011 el Primer Ministro de Serbia, Mirko Cvetković entregó al comisario europeo de ampliación, Štefan Füle, las respuestas al cuestionario de la Comisión Europea con el fin de preparar el dictamen sobre la solicitud de adhesión de Serbia a la Unión Europea, y en abril del mismo año Serbia envió a la Comisión Europea la última serie de respuestas a las preguntas adicionales.

En mayo de 2011, Ratko Mladić fue detenido y transferido al TPIY, y el restante prófugo Goran Hadžić fue arrestado en julio de 2011. De acuerdo con el informe analítico de la UE sobre Serbia para el año 2011<sup>413</sup>, el país estaba cooperando plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en 2011.

El diálogo entre Serbia y Kosovo auspiciado por la Unión Europea se llevó a cabo entre marzo y septiembre de 2011, cuando se resolvieron varios asuntos. En octubre de 2011 la Comisión Europea presentó el paquete anual sobre la ampliación en el que recomendó que Serbia debiera recibir el estatus de candidato a la adhesión en la UE. La Comisión Europea recomendó la apertura de negociaciones con Serbia tan pronto como Belgrado lograra progresos en la normalización de las relaciones con Kosovo (criterios políticos). Acuerdos adicionales se lograron en febrero de 2012 y en marzo de 2012 Serbia obtuvo el estatus de candidato para la adhesión a la UE. Las conversaciones continuaron y en abril de 2013 el Primer Ministro de Serbia Ivica Dačić, y el Primer Ministro de Kosovo Hashim Thaçi firmaron el primer Acuerdo sobre los principios de normalización de las relaciones, complementado en mayo por un plan de aplicación.

En abril de 2013, el Parlamento Europeo aprobó el informe sobre el progreso de Serbia en la integración de la UE y la Comisión Europea recomendó el inicio de negociaciones de adhesión con Serbia. En junio de 2013, la Unión Europea decidió abrir las negociaciones de adhesión con Serbia en enero de 2014 y en julio el AEA

---

<sup>413</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Serbia a la Unión Europea, Bruselas, 12 de octubre de 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0668&from=EN> (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

entró en vigor, mientras que en septiembre de 2013, la UE completó el proceso de ratificación del AEA.

En diciembre 2013 se adoptó el marco de negociación y se acordó celebrar la primera Conferencia Intergubernamental con Serbia en enero de 2014. El 21 de enero 2014 formalmente comenzaron las negociaciones de adhesión de Serbia.

### **7.1. Las negociaciones de adhesión de Serbia en el ámbito del Capítulo 23- poder judicial y derechos fundamentales**

Tal y como se ha destacado en el caso de la ampliación a Croacia, partiendo de la experiencia de las anteriores ampliaciones, la Unión Europea decidió no aplicar el Mecanismo de Cooperación y Verificación posterior para la adhesión, como en el caso de Bulgaria y Rumania, sino asegurarse que el país candidato cumpliera con la totalidad de los requisitos del acervo y otros criterios antes de acceder a la Unión. Para este propósito, la UE introdujo un sistema de criterios de referencia de apertura al principio de las negociaciones para poder abrir cierto capítulo y un sistema posterior de criterios de referencia de cierre que deben cumplirse para cerrar el capítulo.

Las negociaciones del acervo de Croacia (y las ampliaciones posteriores) se dividieron en 35 capítulos, en lugar de los 31 capítulos en las ampliaciones anteriores (países de Europa Central y Oriental que ingresaron en la UE en 2004 y Rumania y Bulgaria en 2007). El cambio más importante en los capítulos del acervo fue la partición del capítulo "Justicia y asuntos de interior" en dos, con el Capítulo 23 "Poder judicial y derechos fundamentales", objeto de esta investigación, clave en materia del estado de derecho. Además, los criterios políticos y económicos de Copenhague permanecieron como condiciones para la adhesión a la UE, con requisitos a veces poco claros. Lo mismo se aplica a Serbia, con una condición adicional: una de las principales prioridades son las relaciones del país con Kosovo. Además, después del proceso de negociaciones de Croacia, para los siguientes países candidatos de los Balcanes Occidentales en los Capítulos 23 y 24 se introdujeron los criterios de referencia provisionales (*interim benchmarks*), y los capítulos serían abiertos sobre la base de



planes de acción.<sup>414</sup> Además, basándose en la experiencia con Croacia, se dio prioridad al Capítulo 23 y fue uno de los primeros capítulos en abrirse, seguido y acompañado por informes semestrales sobre el progreso de Serbia en el ámbito.

En junio de 2013, el Consejo Europeo decidió abrir las negociaciones de adhesión con Serbia y comenzó el proceso de examen analítico correspondiente. Se subrayó que el ritmo de las negociaciones dependerá de los progresos en áreas clave, sobre todo el estado de derecho y el proceso de normalización de relaciones con Kosovo.<sup>415</sup> En línea con el nuevo enfoque a los capítulos de estado de derecho - poder judicial y los derechos fundamentales (capítulo 23), junto con justicia, libertad y seguridad (capítulo 24), entre septiembre y diciembre de 2013 se llevaron a cabo las reuniones del examen analítico para estos capítulos.<sup>416</sup> La Comisión Europea emitió el informe del examen analítico en mayo de 2014<sup>417</sup> estableciendo los principales asuntos y problemas en el poder judicial donde habría que invertir significantes esfuerzos.

El examen analítico destacó las siguientes recomendaciones:

#### **Independencia del poder judicial:**

- Llevar a cabo un análisis completo de las soluciones existentes y considerar las posibles enmiendas constitucionales necesarias para la aplicación de la reforma del sistema judicial con arreglo a las recomendaciones de la Comisión de Venecia y los estándares europeos, garantizando la independencia y la rendición de cuentas del poder judicial. Dichas enmiendas afectan lo siguiente:
  - el sistema de contratación, selección, nombramiento, traslado y destitución de jueces, presidentes de tribunales y fiscales- independiente de influencia política

---

<sup>414</sup> Comisión Europea DG Ampliación “Steps towards joining” [Pasos para unirse] [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_en.htm) (consultado por última vez el 19 de mayo de 2015)

<sup>415</sup> Estrategia de ampliación y principales retos para 2014-2015, COM(2014) 700, Bruselas, 8 de octubre de 2014 COM(2014) 700 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014AR5726&from=ES> (consultado por última vez el 19 de mayo de 2015)

<sup>416</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf) (consultado por última vez el 19 de mayo de 2015)

<sup>417</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf)

y que sigan siendo responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público.

- el ingreso en la carrera judicial sobre la base de criterios objetivos transparentes y basados en los méritos y justos en los procedimientos de selección, abierto a todos los candidatos debidamente cualificados y transparente en términos de escrutinio público.
- facultar al Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público con el liderazgo y el poder para administrar el sistema judicial, incluso en materia de inmunidades. Los Consejos deben tener una composición plural, sin la participación de la Asamblea Nacional, con al menos el 50% de los miembros provenientes del poder judicial, elegidos por sus pares;
- el poder legislativo o ejecutivo no debe tener competencias para supervisar o controlar el poder judicial;
- reconsiderar el período de prueba de tres años para los candidatos a jueces y fiscales adjuntos;
- aclarar los motivos de la destitución de jueces; aclarar las normas para la terminación de mandato de los magistrados del Tribunal Constitucional;
- garantizar el nombramiento permanente de los presidentes de tribunales faltantes (en particular de los tribunales básicos y superiores);
- establecer un sistema justo y transparente de promoción de jueces y fiscales, como también una evaluación periódica profesional. Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de la aplicación práctica de las normas. Los Consejos deben asumir la responsabilidad de tomar las decisiones relativas al ascenso, descenso o la destitución;
- asegurar suficientes capacidades administrativas y la autoridad financiera en materia presupuestaria para que el Consejo Superior de la Magistratura y el Consejo Estatal del Ministerio Público puedan llevar a cabo eficazmente sus tareas. Su trabajo debe ser regido por la transparencia y la rendición de cuentas institucional;

- establecer un procedimiento claro para ambos Consejos para reaccionar públicamente en casos de interferencia política en el poder judicial y en el procedimiento judicial;
- garantizar el pleno respeto de las decisiones judiciales, incluyendo la concientización de que la crítica de las decisiones por los políticos pone en riesgo la independencia judicial;
- garantizar la participación de la sociedad civil y las organizaciones profesionales en la definición de nuevas medidas en el proceso de reforma y en el seguimiento de la aplicación de los planes de acción;
- garantizar la promulgación de una legislación especial en lo tocante a las instituciones judiciales serbias con jurisdicción en Kosovo, en consonancia con las obligaciones de Serbia en el marco del Primer Acuerdo del 19 de abril 2013.

#### **La imparcialidad judicial y la rendición de cuentas:**

- aclarar y aplicar las reglas para la asignación aleatoria de los casos, incluso mediante la búsqueda de soluciones técnicas para evitar la evasión del sistema. Asegurarse que el sistema no esté abierto a la manipulación y que sea objeto de inspección periódica;
- reforzar la responsabilidad de los jueces y fiscales a través de una aplicación estricta de todos los medios legales y disciplinarios, mediante:
  - la aplicación efectiva de las reglas sobre el "conflicto de interés" y modificarlas si es necesario;
  - la verificación efectiva de las declaraciones de bienes y la comprobación cruzada con otra información relevante;
  - seguimiento efectivo del cumplimiento del código de ética y la realización de otras actividades de evaluación y formación de jueces y fiscales en el comportamiento ético;
  - revisar cuando sea necesario y aplicar eficazmente normas sobre los procedimientos disciplinarios y de destitución;

- reevaluar el sistema de inmunidad funcional garantizando la plena responsabilidad de los jueces y fiscales en el ámbito de derecho penal.

### **Profesionalidad, competencia y eficiencia del poder judicial:**

- desarrollar la Academia Judicial como un centro de formación continua e inicial de jueces y fiscales, en coherencia con los dictámenes del Tribunal Constitucional sobre las disposiciones de las leyes sobre el Ministerio Público y la Academia Judicial, mediante:
  - la introducción de un plan de estudios anual que cubra todas las áreas del Derecho, incluido el Derecho comunitario;
  - asignar suficientes recursos e introducir un sistema de control de calidad para la formación inicial y especializada;
- desarrollar un sistema para la evaluación de las necesidades de capacitación como parte de la evaluación general del desempeño de jueces y fiscales;
- antes de tomar nuevas medidas en la reforma de la red de tribunales llevar a cabo un análisis exhaustivo, en términos de costes, eficiencia y acceso a la justicia;
- establecer e implementar una estrategia de recursos humanos para el poder judicial a medio plazo, basada en un análisis de las necesidades y la carga de trabajo, teniendo en cuenta los posibles cambios adicionales en la estructura de los tribunales, como también en la contratación y la formación;
- asegurar una solución sostenible para los desequilibrios de la carga de trabajo;
- implementar el programa de reducción de volumen de casos pendientes, incluyendo la introducción de herramientas de resolución alternativa de disputas;
- reforzar la ejecución de resoluciones judiciales, en particular en casos civiles;
- desarrollar gradualmente un sistema de e-Justicia como medio para mejorar la eficiencia, la transparencia y la coherencia del proceso judicial, basándose en el sistema automatizado de gestión de casos existente. Asegurar la visibilidad de las estadísticas judiciales confiables y consistentes e introducir un sistema para el seguimiento de la duración de los juicios;

- mejorar la coherencia de la jurisprudencia a través de medios legales (considerar la simplificación del sistema judicial mediante la abolición de los tribunales de jurisdicción mixta y la posibilidad de presentar una apelación ante el Tribunal Supremo de Casación por motivos legales contra cualquier decisión final) y garantizar el acceso electrónico completo a las decisiones y motivaciones de los tribunales y su publicación en un plazo razonable de tiempo;
- supervisar la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal y tomar medidas correctivas cuando sea necesario.
- llevar a cabo una revisión a medio plazo a finales de 2015, así como una evaluación de impacto en 2018 de los resultados generados por la Estrategia de 2013 y su plan de acción revisado. Sobre esa base definir medidas cuando necesarias para cubrir el período restante hasta la adhesión.

### **Juicios por crímenes de guerra**

- garantizar que todas las denuncias se investiguen adecuadamente y que posteriormente sean procesadas y juzgadas;
- garantizar la proporcionalidad de las penas;
- garantizar la igualdad de trato de los acusados, incluso en los casos de oficiales de alto nivel presuntamente implicados en crímenes de guerra;
- reforzar la seguridad de los testigos e informantes y mejorar los servicios de apoyo a los testigos y denunciantes;
- garantizar la confidencialidad de la investigación, incluyendo el testimonio de testigos y denunciantes.

De acuerdo con las recomendaciones y prioridades establecidas en el informe de examen analítico, el Gobierno modificó y adoptó un tercer plan de acción en abril de 2015 para hacer frente a los problemas en el poder judicial.<sup>418</sup>

---

<sup>418</sup> <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/8597/treci-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> (consultado por última vez el 19 de mayo de 2015)

## **7.2. Asistencia técnica e instrumentos financieros de la Unión Europea y otros donantes internacionales en el camino de Serbia a la adhesión**

Al igual que en el caso de Croacia, Serbia también está trabajando con las instituciones políticas y financieras internacionales para la creación de las instituciones durante el proceso de adhesión a la UE.

Si se suman el instrumento CARDS, la asistencia macrofinanciera y humanitaria, la ayuda de la UE a toda la Serbia y Montenegro entre 1991 y 2002 ha ascendido a más de €2,9 mil millones, de los cuales más de €2 mil millones desde la caída del régimen de Milošević en octubre de 2000. Los objetivos principales de asistencia de la UE han evolucionado desde la década de 1990, que abarcaba la gestión de conflictos, la reconstrucción posterior a los conflictos y la estabilización y allanando el camino para una asociación más estrecha con la UE.<sup>419</sup>

En el período de 2002 a 2006 mientras el Capítulo 23 estaba tratado dentro del sector de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), a Serbia se le asignaron €44.092.670 a través del programa CARDS. El 65% de los fondos se destinaron a la asistencia técnica y más de una tercera parte de los fondos para la adquisición de equipos. Los proyectos de infraestructura representaron un papel menor en el sector, con sólo un 5% del presupuesto total. El apoyo de CARDS en el sector JAI se ha centrado principalmente en dos áreas: (1) la reforma del sistema judicial y la mejora de la infraestructura judicial (aproximadamente dos tercios de los fondos totales JAI) y (2) la mejora de la seguridad mediante la lucha contra la delincuencia (un tercio de los fondos). Han prevalecido contratos de asistencia técnica valorados en €28,6 millones. Contratos de equipos e infraestructura representaron €15,3 millones.<sup>420</sup>

La UE ha proporcionado asistencia financiera a Serbia en el marco del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) para el período 2007-2013, con una asignación total de

---

<sup>419</sup> EC DG Enlargement- EU-Serbia relations

[http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/eu\\_serbia\\_and\\_montenegro\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/serbia/eu_serbia_and_montenegro_relations_en.htm)

(consultado por última vez el 19 de mayo de 2015)

<sup>420</sup> The European Evaluation Consortium 2007: Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia - Final Evaluation Report - September 2009

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/evaluation-reports/04-fr\\_cards\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/evaluation-reports/04-fr_cards_serbia.pdf) (consultado por última vez el 18 de mayo de 2015)

€1,4 mil millones.<sup>421</sup> Para el período 2014-2020 se está implementando el IPA II, siendo el estado de derecho y los derechos fundamentales uno de los sectores prioritarios, y con un plan para destinar € 265 millones en ese sector.<sup>422</sup>

La Unión Europea no es el único donante internacional que apoya el desarrollo institucional y las reformas en Serbia. Según Mendelski (2013: 87) alrededor de 20 donantes internacionales se dedicaban específicamente en la reforma institucional en Serbia entre 2001 y 2012. Los dos principales donantes internacionales han sido la Unión Europea, representada por la Delegación de la Comisión Europea en Serbia y la Agencia Europea para la Reconstrucción (AER), y Estados Unidos- con la USAID, el Departamento de Justicia de Estados Unidos, la Asociación Americana de Abogados - iniciativa para el estado de derecho (ABA ROLI). Además, están presentes el Banco Mundial, el Consejo de Europa, la OSCE, el PNUD y otros organismos de desarrollo nacionales más pequeños (como CIDA, SIDA y GIZ, por nombrar algunos).

Sin embargo, estas reformas impulsadas por donantes y la asistencia múltiple en el mismo campo a veces se han mostrado contraproducentes debido a su incoherencia mutua y la iniciativa de imponer diferentes soluciones jurídicas nacionales que podrían causar colisión entre las normas y la tradición legal local debido a que provienen de diferentes sistemas legales. A modo de ejemplo, este fue el caso con el uso paralelo de dos diferentes aplicaciones de gestión de casos - una en los tribunales mercantiles desde 2006 y otra aplicación piloto en varios tribunales y fiscalías desde 2012.<sup>423</sup> Mendelski subraya que "las autoridades serbias han aprovechado esta situación para su propio beneficio, utilizando la diversidad de las demandas externas como una excusa o justificación para no implementar reformas o reformar sólo aquellas áreas que eran políticamente menos dolorosas. Esta estrategia de manipulación ya fue aplicada por los antiguos países candidatos a la UE y refleja la falta de voluntad política cuando temas sensibles están en la agenda" (2013: 109).

---

<sup>421</sup> Informe de la Comisión Europea sobre el progreso de Serbia en 2014 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf) (consultado por última vez el 18 de mayo de 2015)

<sup>422</sup> Comisión Europea Serbia – asistencia financiera bajo IPA II (en inglés) [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index_en.htm) (consultado por última vez el 18 de mayo de 2015)

<sup>423</sup> Entrevista con el representante de la Misión de la OSCE en Serbia, 6 de mayo 2015

Tanto es así que en diciembre de 2008 algunos donantes internacionales crearon el Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes para el apoyo al Sector de la Justicia en Serbia (MDTF- JSS)<sup>424</sup> para mejorar y coordinar su asistencia a la reforma institucional en el país. Se trata de una iniciativa de nueve donantes: la Delegación de la UE en Serbia, Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido. El MDTF también participa en el Foro de Socios que reúne a todos los actores clave en el sector de la justicia de Serbia. Otros socios internacionales son la OSCE, el PNUD, GTZ, USAID, el Consejo de Europa, la CIDA/ACDI (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional) y el IMG - International Management Group.

Sin embargo, a pesar de este Fondo cuyo propósito es coordinar y hacer coherente la asistencia a la reforma institucional en Serbia, a menudo ocurre que los proyectos se solapan y trabajan en los mismos campos de especialización en el estado de derecho que pueden obstaculizar las reformas o confundir a los socios locales en relación con lo que se espera de ellos para obtener la asistencia financiera.<sup>425</sup>

### **7.3. Conclusiones**

Serbia tenía las mismas condiciones para la integración europea como Croacia, estipuladas en los criterios de Copenhague de 1993 y los Consejos de Feira y Salónica de 2000 y 2003. Debido a las guerras que duraron hasta 1999 en Serbia y a causa de la inestabilidad política y la falta de consenso entre los principales partidos políticos prácticamente hasta 2008, así como la falta de cooperación con el TPIY y las problemáticas relaciones con Kosovo, Serbia no ha iniciado las negociaciones de adhesión de la UE hasta 2014.

Como se ha destacado anteriormente, la ampliación de la UE a Europa Central y Oriental y más tarde al Sudeste de Europa era un desafío geopolítico, ya que la Unión no sólo tenía que velar por la adaptación a los estándares económicos de la

---

<sup>424</sup> Multi Donor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia <http://www.mdtfjss.org.rs/en> (consultado por última vez el 3 de mayo de 2015)

<sup>425</sup> Entrevista con el representante de la Misión de la OSCE en Serbia, 6 de mayo de 2015



Comunidad, sino que se trataba más bien una transformación de los sistemas políticos y la transición a la democracia de esos países.

Mientras que en el caso de los países de Europa Central y Oriental el proceso de democratización fue un paso más en la integración europea, la ampliación a Rumania y Bulgaria era más difícil, y luego, la ampliación a los países de los Balcanes occidentales ha sido un reto adicional. En consecuencia, el proyecto de ampliación de la UE está mejorando progresivamente, aprendiendo de las ampliaciones anteriores y adaptándose a las realidades de los países candidatos.

Debido a la experiencia con Bulgaria y Rumania, se decidió no aplicar el Mecanismo de Cooperación y Verificación tras la adhesión de los países, sino impulsar las reformas en el proceso de adhesión. Además, con las negociaciones de adhesión de Croacia se introdujeron los criterios de referencia, y las negociaciones se dividieron en 35 en vez de los 31 capítulos en las ampliaciones anteriores. Uno de los principales capítulos, Justicia e Interior (capítulo 24), se dividió en dos, y se introdujo el Capítulo 23 - Poder judicial y derechos fundamentales. A partir de la experiencia de Croacia, el poder judicial fue identificado como sector prioritario, por lo que fue uno de los primeros capítulos en abrirse con los informes de progreso semestrales, en vez de ser el último en abrir y cerrarse, como en el caso de Croacia.

Hasta ahora, en el caso de Serbia se emitió el Informe de examen analítico para el capítulo 23, y Serbia presentó su tercer borrador del Plan de Acción en abril de 2015, condición para la apertura de las negociaciones del capítulo. Por lo tanto, el avance de las negociaciones y las reformas en este capítulo aún están por verse.

La prioridad del sector también se refleja en la asistencia financiera significativa proporcionada para las reformas, no sólo por parte de la UE. También existe el compromiso multidonante en el campo, que a veces es contraproducente, según Mendelski (2013), causando la incoherencia y ralentizando las reformas. Sin embargo, Mendelski estudió el período anterior al comienzo de las negociaciones de adhesión a la UE.

Aunque otros donantes internacionales han invertido esfuerzos, en especial la UE como donante principal desde la Asociación Europea, se sostiene que, además de un importante apoyo financiero, la verdadera influencia de la Unión Europea se verá durante el proceso de las negociaciones de adhesión, cuando la condicionalidad funciona mejor, como ha demostrado el caso de Croacia.

## Capítulo 8. CONCLUSIONES

### 8.1. Recapitulando los pasos seguidos

El objetivo del presente trabajo se explicitaba en su introducción: un análisis de las medidas de justicia transicional aplicadas en Croacia y Serbia a través del prisma de la ampliación de la Unión Europea. A continuación se señalaban las carencias identificadas en dos campos de estudio, la justicia transicional y la europeización, que hacían posible adoptar el enfoque necesario y pertinente para abordar el estudio de una cuestión específica de justicia transicional: la reforma institucional del poder judicial a través de las negociaciones de adhesión de la UE. La investigación, un estudio de caso comparativo, se ha dividido fundamentalmente en dos partes. La primera parte ha analizado los actores nacionales de justicia transicional, de la cooperación con el TPIY y en consecuencia el inicio de las negociaciones del país con la UE. La segunda parte está dedicada al estudio la reforma judicial en el contexto de las negociaciones de adhesión a la UE en el marco del capítulo 23- Poder judicial y derechos fundamentales. A continuación se exponen resumidos los pasos dados en cada uno de estos bloques.

La investigación ha comenzado con el desarrollo de un armazón teórico basado en tres pilares fundamentales: la justicia transicional, la europeización y la reforma institucional. Mientras que los conceptos de justicia transicional y la europeización han sido tratados en dos secciones separadas, la reforma institucional se ha analizado en el contexto de los dos primeros conceptos, y ha sido reconocida la laguna en la literatura en ambos, precisamente en relación con el tercer elemento, la reforma institucional, en el sentido estricto de la reforma judicial.

A continuación se ha procedido con la revisión de las principales aportaciones bibliográficas sobre la justicia transicional en los dos países estudio de caso. Una vez más, se ha apuntado claramente a la escasez de la investigación sobre las medidas no judiciales de justicia transicional (tal y como la reforma judicial).

Partiendo del marco teórico y del estudio bibliográfico, se ha establecido el marco conceptual, como también las preguntas de la investigación y la hipótesis correspondiente. Asimismo se ha presentado la metodología aplicada, y por último la relevancia de la investigación.

Con el fin de responder a las preguntas de investigación y confirmar la hipótesis, la segunda parte del trabajo se ha centrado en los estudios de caso: Croacia y Serbia. Para cada uno de los países se ha estudiado la interacción de los actores del proceso de transición y sus esfuerzos para promover u obstaculizar la cooperación con el TPIY. En consecuencia, la segunda parte del estudio de caso ha sido dedicada a los instrumentos y políticas de la UE de reforma institucional (del poder judicial) aplicados en Croacia y Serbia. Al final de cada sección, a efectos de una mayor claridad, a modo de conclusión se ha presentado un resumen de los principales resultados.

Por último, en el presente bloque se están presentando los resultados de la investigación en perspectiva comparada con el fin de establecer los patrones comunes de los estudios de caso y constituir un modelo triangular de justicia transicional.

## **8.2. Estudio comparado**

En esta sección se están resumiendo las conclusiones de la investigación de los estudios de caso y se ponen en una perspectiva comparada. La primera parte de cada estudio de caso analiza los principales actores de justicia transicional en ambos países, especialmente en relación con la cooperación con el TPIY como condición previa para el avance en la adhesión a la UE.

Luego se ofrece el análisis comparativo de la integración europea de los dos países, con especial atención a la negociación del Capítulo 23- Poder judicial y derechos fundamentales. Aquí cabe puntualizar que Croacia terminó las negociaciones de adhesión y se unió a la UE en julio de 2013, mientras que Serbia inició las negociaciones de adhesión en enero de 2014, lo que apunta a que la comparación no puede ser completa. No obstante, el análisis de la trayectoria de la europeización de

Serbia hasta el presente en perspectiva comparada con Croacia nos ha permitido extraer importantes conclusiones y sugerir un resultado similar.

Siguiendo la lógica y la estructura de los estudios de caso, a continuación se presenta el estudio comparativo.

### **8.2.1. Momentos de cambio político y la cooperación con el TPIY**

Tanto Serbia como Croacia son casos específicos de la transición a la democracia dadas las múltiples transiciones que atravesaron en un breve período de tiempo. Ambos países pasaron por la transición del comunismo a la cuasi-democracia, democracia autoritaria o, según O'Donnell (1994), la democracia delegativa en la década de 1990, y a partir de 2000 de la democracia delegativa a la democracia representativa. En cuanto a la transición de un Estado federal multinacional a un Estado nacional, durante la década de 1990 Croacia buscó la independencia y pasó por el proceso de la soberanía nacional y la construcción de la nación. Mientras tanto Serbia se quedó en una Yugoslavia trunca junto con Montenegro y finalmente se independizó en 2006, cuando Montenegro salió de la Unión Estatal mediante un referéndum. Por último, ambos países atravesaron una transición de la(s) guerra(s) a la paz. La guerra en Croacia duró hasta 1995 y paralizó el inicio de una transición democrática normal, por lo cual el país sufrió una transición tardía a la democracia, que comenzó efectivamente en 2000. Serbia participó en las guerras hasta 1999, cuando terminó la guerra de Kosovo con la campaña aérea de la OTAN contra el país. La transición de Serbia a la democracia se inició en 2000, cuando Slobodan Milošević fue derrocado del poder.

Mientras las élites políticas de los dos países provenían del mismo sistema comunista, en las primeras elecciones multipartidistas en Croacia ganó un partido nacionalista de derecha, la Unión Democrática Croata (HDZ), y en Serbia se mantuvo en el poder la antigua Liga Comunista – el Partido Socialista de Serbia (SPS) que ganó las primeras (y subsiguientes) elecciones parlamentarias. Este triunfo marcó la continuidad con el régimen anterior para Serbia, mientras que Croacia hizo la ruptura con el viejo régimen

ya en 1990. Después de las primeras elecciones Croacia adoptó una nueva Constitución en 1990, mientras que en el caso de Serbia la Constitución se aprobó antes de las primeras elecciones en 1990, y se mantuvo en vigor hasta la separación de Serbia de Montenegro en 2006, cuando se aprobó la nueva carta constitucional.

En la década de 1990, marcada por las guerras, en ambos países las fuerzas políticas no liberales tenían una abrumadora mayoría en el parlamento y ejercían un control indiscutible sobre las instituciones estatales. En Croacia, el Presidente Franjo Tuđman ejercía un firme control sobre el país, especialmente durante el período de guerra entre 1991 y 1996, cuando estaba vigente el estado de emergencia. El nuevo presidente croata fue elegido en 2000, tras la muerte de Tuđman en diciembre de 1999. El Presidente de Serbia Slobodan Milošević gobernó el país de manera autoritaria hasta 2000, cuando perdió las elecciones. El régimen autocrático de Milošević, junto con las guerras en la década de 1990, detuvieron la transición democrática de Serbia.

Toda la década de los años 1990 en Serbia también coincide con su participación en las guerras en la antigua Yugoslavia (Eslovenia -1991, Croacia 1991-1995, Bosnia y Herzegovina 1992-995 y Kosovo 1998-1999). Mientras que la guerra en Croacia terminó en agosto de 1995, Serbia participó en las guerras hasta 1999 y la posguerra en Serbia se inició recién en 2000, con el cambio de gobierno y con Milošević dimitiendo del poder.

Aunque en ambos países el cambio del régimen no democrático se dio en 2000, ese mismo año Croacia se orientó hacia la integración euroatlántica debido a un consenso general sobre la prioridad de la política exterior, claramente establecida en la Resolución del Parlamento sobre la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea de 2002. El momento de irreversibilidad (*"lock-in"*) de la democratización de Croacia se dio en 2003, cuando el partido HDZ reformado se volvió europeísta, regresó al poder y siguió el camino establecido por la anterior coalición de seis partidos. Con un claro consenso sobre el objetivo de la política exterior - la adhesión a la Unión Europea, todos los partidos se alinearon con el objetivo y siguieron a sus predecesores. Cuando la coalición de centroizquierda estaba en el poder (2000-2003,

2011- ), incrementaban las protestas, sobre todo en el primer período cuando estaba amenazada la estabilidad de la democracia, mientras que cuando la HDZ (2003-2011) estaba en el poder, los obstáculos y las protestas disminuían.

Por otro lado, aunque Serbia también comenzó su consolidación democrática en 2000, el proceso ha sido mucho más lento. La coalición de 18 partidos- DOS, que ganó las elecciones en 2000 se mostró insostenible, ya que su único punto común era el objetivo de derrocar a Milošević. Ya en 2002 uno de los dos partidos principales, el DSS de Koštunica, abandonó la coalición. Desde el año 2000, las elecciones parlamentarias anticipadas se celebraron en tres ocasiones: en 2003, 2008 y 2014. La frágil democracia también fue afectada por varias crisis, como el asesinato del Primer Ministro Đinđić en 2003, la separación de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro en 2006 y la declaración unilateral de independencia de Kosovo en 2008. Sin embargo, por otra parte, se pueden identificar varios hitos que representan un avance en la consolidación de la democracia: primero la adopción de la nueva Constitución en 2006, y luego la reforma de los dos principales partidos de línea dura: el SPS de Milošević que marcó su cambio de rumbo en 2008, cuando formó gobierno con el DS y firmó la Declaración sobre la Reconciliación, así como la división dentro del SRS en 2008 cuya facción moderada y proeuropea (el SNS) está actualmente en el poder (2014-), y es el primer partido en haber tenido la mayoría absoluta en la Asamblea desde 1990.

En cuanto a la cooperación con el TPIY, Croacia dio los primeros pasos ya en la época de Franjo Tuđman cuando más de una docena de militares bosniocroatas fueron entregados al Tribunal, después de aprobar la Ley de Cooperación con el TPIY en 1996. La cooperación de Croacia con el TPIY fue particularmente difícil en el período 2000-2003, cuando el gobierno de coalición llegó al poder y sus intentos por extraditar a oficiales del Ejército Croata se retrasaron por amenazas de inestabilidad. Dichas amenazas fueron plasmadas en las protestas organizadas por asociaciones de veteranos de guerra y apoyadas por la HDZ en la oposición que adoptó la postura de una oposición radical. Sin embargo, cuando la HDZ llegó al poder en 2003, debido a sus credenciales nacionalistas, las protestas prácticamente desaparecieron. Aunque sectores importantes como las fuerzas armadas, los veteranos de guerra y la Iglesia

estaban en contra de la cooperación con el Tribunal, finalmente la aceptaron porque era una exigencia para la adhesión a la Unión Europea. Con la narrativa dominante de que Croacia fue víctima de la agresión y sus soldados sólo defendieron el país, junto con el fuerte sentimiento de pertenencia a Europa Occidental, y bajo la explicación del gobierno de Sanader de que la verdad histórica sobre la Guerra Patria sería defendida ante el TPIY, el último acusado fue entregado en 2005 y así se abrió el camino para la integración de Croacia en la UE.

El camino de Serbia en la cooperación con el TPIY ha sido mucho más dificultoso. En primer lugar, Serbia tuvo que extraditar a un número mayor de sus nacionales al Tribunal. En segundo lugar, a pesar de que se inició con la entrega de Milošević, desde 2000 hasta 2008 la cooperación con el TPIY era problemática e inconsistente. Estuvo claramente condicionada primero por la ayuda financiera de Estados Unidos, y luego por la integración europea. Dado que hasta 2008 la integración a la UE no se convirtió en un objetivo claro de la política exterior, recién cuando los dos partidos más importantes (el SPS y el SNS) del régimen anterior se volvieron hacia Europa, Serbia entregó su último acusado en 2011, seis años después de Croacia. En ambos países observamos un lapso de 3 años entre la alineación de todos los partidos con la europeización y la extradición del último acusado al Tribunal. Además, la política de condicionalidad de la Unión Europea para Serbia no estaba vinculada únicamente a la cooperación con el Tribunal, sino también al estatus de Kosovo, por lo que la UE equilibraba sus esfuerzos y presiones sobre las élites políticas serbias entre estas dos cuestiones. Consecuentemente, la cooperación con el TPIY no fue tan rápida y expeditiva como en Croacia, y en consecuencia el camino de la integración europea del país ha sido más lento.

En este punto cabe recalcar que para abrir el camino de la integración europea en los países estudio de caso, dos condiciones han sido claves: la alineación de todos los partidos principales con la europeización y la cooperación con el TPIY, condición previa para la apertura de las negociaciones de adhesión.



En ambos casos cuando los principales partidos se alinearon con la orientación europea, eso permitió que la UE ejerciera ese papel de condicionalidad obligando a los gobiernos a extraditar a sus nacionales al Tribunal.

Esa entrega de acusados al Tribunal se enfrentaba a la resistencia de importantes fuerzas locales y, por eso, la cooperación con el TPIY fue el principal obstáculo de ambos países en el camino hacia la integración europea. Aunque ambos países coinciden en estos rasgos, difieren en los tiempos, porque el proceso en Serbia ha sido posterior al de Croacia. Ese retraso de Serbia se debe al diferente equilibrio de fuerzas dentro de las élites y por otro lado por la diferente interacción con la Unión Europea, como veremos más adelante.

	<b>Croacia</b>	<b>Serbia</b>
<b>Comienzo de la democratización</b>	2000	2000
<b>Momentos clave (crisis)</b>	2000 y 2003	2003, 2006, 2008
<b>Elecciones parlamentarias anticipadas desde 2000</b>	Ninguna	2003, 2008, 2014
<b>Alineación de todos los partidos con la europeización</b>	2002	2008
<b>Adopción de la ley de cooperación con el TPIY</b>	1996	2002
<b>Último acusado extraditado al TPIY</b>	2005	2011
<b>Comienzo de las negociaciones</b>	2005	2014

Tabla 8.1. Datos sobre los momentos políticos clave en Croacia y en Serbia

Las negociaciones mismas son un proceso largo y difícil de armonización de la legislación con el acervo y la implementación de reformas institucionales duras. No obstante, una vez eliminado el principal obstáculo (la falta de voluntad política) las reformas institucionales se han ido realizando a un ritmo estable.

### **8.2.2. El poder judicial**

La primera década de Croacia independiente (1990) coincidió con el estallido de la guerra y la inmediata posguerra. En ese período, especialmente en los primeros cinco años, los jueces eran nombrados por el Parlamento, gobernado por mayoría absoluta

por la HDZ. Dicho período coincidió con una depuración evidente en el poder judicial croata, a favor del personal leal y nuevo, en desmedro del funcionamiento del sistema judicial a largo plazo, lo que repercutió en la calidad de las decisiones judiciales, la duración de los procedimientos y la acumulación de casos pendientes. Aunque en 1995 se estableció el Consejo Superior de la Magistratura en Croacia, en aquella época todavía era un organismo hermético al servicio del partido gobernante HDZ. Las competencias del Consejo eran limitadas y sometidas a alguna forma de control hasta el año 2000, cuando se adoptó la reforma de la Constitución y posteriormente las reformas de la Ley de tribunales y la Ley del Consejo Superior de la Magistratura.

En el mismo período, Slobodan Milošević controló la tercera rama del poder en Serbia a través de la Asamblea Nacional y del Ministro de Justicia, competentes para su designación y destitución. Al principio y al final del gobierno de Milošević (en 1991 y 1999), los jueces fueron purgados masivamente porque no mostraron suficiente lealtad al régimen.

Después de 2000 las reformas en Croacia comenzaron a un ritmo lento, con una mejora gradual de la legislación relativa a la judicatura. Las reformas ganaron ímpetu y profundidad a partir de 2005, cuando empezaron las negociaciones de adhesión de Croacia a la UE. Los momentos críticos fueron las reformas de la Constitución y las nuevas Leyes de tribunales y del Consejo Superior de la Magistratura de 2010, cuando se establecieron reglas más transparentes que garantizan la independencia judicial. Por último, el establecimiento de la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales en 2012 como requisito obligatorio para ingresar en la carrera judicial, así como la aplicación de criterios transparentes y objetivos para la evaluación del desempeño de jueces, crearon una base sólida para las nuevas generaciones de jueces, nombrados según sus méritos desde el 1 de enero de 2013.

En Serbia, a su vez, la estabilidad, la independencia y la permanencia del cargo judicial no han sido garantizadas hasta recién. En 2000, cuando el primer gobierno transicional asumió el poder, el control sobre el poder judicial se convirtió en el campo de batalla entre los dos principales partidos de la coalición multipartidista DOS, el DS de Đinđić y el DSS de Koštunica. A iniciativa del DSS se adoptó un paquete de cinco

leyes fundamentales en 2001 para garantizar la independencia del poder judicial. No obstante, cuando el DSS abandonó la coalición en 2002, en 2003 las leyes se modificaron para que el poder judicial se sometiera de nuevo bajo el control del poder ejecutivo. Además, en ese período el poder judicial se purgó dos veces, primero en 2001 y luego en 2003, durante el estado de emergencia declarado a causa del asesinato del Primer Ministro Đinđić.

En el período de 2004 a 2008, cuando el DSS de Koštunica estaba en el poder, se hicieron esfuerzos para remediar los daños causados en el período anterior. La Estrategia Nacional de Reforma Judicial y la nueva Constitución serbia de 2006 establecieron el Consejo Superior de la Magistratura, un organismo autónomo competente para la designación y destitución de los jueces. En 2008, cuando el DS formó gobierno, finalmente se estableció el Consejo Superior de la Magistratura, con las facultades para nombrar y destituir a los jueces. Se instituyó la nueva red de tribunales y se fundó la Academia Judicial. Sin embargo, el problema principal fue la aprobación de la Ley sobre la aplicación de la Constitución de 2006, que estableció una elección general de los jueces, con la que los jueces no reelectos iban a ser despedidos. Esta Ley tuvo consecuencias a largo plazo para el sistema judicial serbio ya que prácticamente paralizó el poder judicial durante los siguientes seis años. La última purga o el despido masivo de los jueces se produjo por la no reelección en 2009, de acuerdo a la mencionada Ley sobre la aplicación de la Constitución. Esto causó un gran revés para el sistema judicial, que finalmente fue resuelto en 2012 por los dictámenes del Tribunal Constitucional sobre el restablecimiento de todos los jueces (y fiscales) despedidos.

En Croacia la reforma más importante del poder judicial se llevó a cabo desde el año 2005, dentro del proceso de negociaciones de la Unión Europea, y más aún a partir de 2010, con la apertura del capítulo relacionado con la judicatura. El capítulo 23 relacionado con el poder judicial y derechos fundamentales fue el último capítulo de negociaciones en abrir y cerrarse, un claro indicador de que este sector fue el más problemático. Recién a partir del 1 de enero de 2013 se estableció un procedimiento de designación de jueces transparente y objetivo. La mayoría de los jueces que ahora están en los tribunales superiores y en el Tribunal Supremo fueron nombrados por

primera vez en la década de 1990, hecho que influye en la calidad de la justicia en general, y especialmente en los juicios por crímenes de guerra ante tribunales nacionales. La rama del poder que garantiza más directamente el estado de derecho está en las manos de los jueces nombrados en un período no democrático y pasará un largo período de tiempo hasta que se produzca el cambio generacional. Como subrayó Schauer (2003), la reforma judicial es siempre más lenta que las reformas política y económica.

En Serbia, cuando el SNS llegó al poder en 2012 y al obtener la mayoría absoluta en la Asamblea en 2014, se aprobó la nueva Estrategia Nacional de Reforma Judicial para el período 2013-2018, que también prevé la reforma de la Constitución. Durante el mandato del nuevo gobierno, el país obtuvo el estatus de candidato a la adhesión de la UE y comenzó las negociaciones para la adhesión de la UE a principios de 2014. El Capítulo 23 de las negociaciones - Poder judicial y derechos fundamentales - fue identificado como prioritario.

	<b>Croacia</b>	<b>Serbia</b>
<b>Depuraciones/destituciones masivas</b>	1990-1996	1991, 1999, 2001, 2003, 2009
<b>Establecimiento/operatividad del Consejo Superior de la Magistratura</b>	1995/2000	2006/2008
<b>Reforma constitucional respecto de la independencia judicial</b>	2010	Prevista en la última estrategia 2013-2018
<b>Criterios de nombramiento transparentes y objetivos (Escuela de Funcionarios Judiciales)</b>	2012	Todavía no

Tabla 8.2. Datos comparativos- los sistemas judiciales croata y serbio

Mientras que en Croacia el cargo judicial se mantuvo estable a partir de 2000 y sin interferencia directa por el poder ejecutivo, en Serbia estaba bajo algún tipo o grado de control directo por parte del gobierno por lo menos hasta 2008. Los jueces fueron purgados o masivamente despedidos por decreto cinco veces en veinticinco años: en 1991, 1996 a 2000 (el gobierno de Milošević), 2001, 2003 (el gobierno de DOS) y 2009 (el gobierno de DS-SPS). Este último despido de casi un tercio de todos los jueces

activos por la no reelección fue suprimido por el Tribunal Constitucional que tres años más tarde restableció a todos.

El Consejo Superior de la Magistratura de Croacia, organismo autónomo que garantiza la independencia judicial, fue fundado en 1995, pero entró en funcionamiento efectivo en 2000, y su posición fue reforzada en 2010. Serbia se quedó atrás y estableció el Consejo Superior de la Magistratura en 2006, que entró en vigor en 2008. Mientras que la Escuela Estatal de Funcionarios Judiciales en Croacia es operativa desde 2012 y la primera generación de jueces egresó en enero de 2013, la Academia Judicial de Serbia aún está por establecer un programa de este tipo.

### **8.2.3. Las Fuerzas Armadas**

Cuando Croacia se independizó, no tenía sus propias Fuerzas Armadas y las estableció a partir de cero. Dado que en 1991 estalló la guerra, las Fuerzas Armadas se formaron de manera apresurada. Dado que el Ejército liberó los territorios croatas en 1995, ganó un gran prestigio entre la población. Durante toda la década de 1990 estaban bajo el firme y directo control del Presidente Tuđman y del Ministro de Defensa Gojko Šušak. Las relaciones cívico-militares en Croacia en la década de 1990 eran muy politizadas, con las fuerzas armadas bajo el control del partido gobernante.

Serbia, a su vez, heredó las fuerzas armadas federales, el Ejército Popular Yugoslavo. El entonces Presidente Slobodan Milošević no obtuvo el control total sobre el ejército hasta 1998, pero a medida que se iniciaron las guerras a partir de 1991 hasta 1999, había una serie de "competidores institucionales directos", tales como las fuerzas policiales militarizadas, milicias de los partidos políticos y grupos paramilitares con los que el Ejército tuvo que competir. Después de la derrota en cuatro guerras, las fuerzas armadas estaban obsoletas y con la moral baja, pero se resistían al cambio y las reformas.

En 2000 en Croacia, cuando la HDZ perdió las elecciones a la coalición de seis partidos de centroizquierda, el gobierno se orientó de inmediato hacia Europa, y, en

consecuencia, a la cooperación con el TPIY. Las Fuerzas Armadas Croatas mostraron resistencia, sobre todo porque el nuevo gobierno comenzó a cooperar con el TPIY y extraditar a los militares croatas acusados de crímenes de guerra. En el momento crucial en el año 2000, el Presidente Mesić reaccionó rápidamente y demostró que las fuerzas armadas estaban bajo el control civil. Además, los oficiales del Ejército Croata tienen la reputación de haber puesto los fundamentos del país por liberarlo de la agresión, así que, a pesar de protestar, no estaban dispuestos a arruinar su propia reputación derribando a un gobierno democráticamente electo.

A medida que las integraciones euroatlánticas, especialmente la integración en la OTAN, iban ganando ritmo, ya en 2000 se iniciaron las reformas del sector militar para cumplir con los estándares de la Alianza. Las reformas ganaron ímpetu cuando la HDZ recuperó el poder (2003-2011), debido al control que el partido todavía tenía sobre las fuerzas armadas. Las reformas y las medidas dolorosas como la extradición de oficiales del Ejército Croata fueron explicadas por el Primer Ministro Sanader como una oportunidad para defender la verdad histórica de Croacia y la dignidad de la Guerra Patria ante el TPIY, a la vez que se prometió que el gobierno apoyaría la defensa de los generales. Debido a un consenso de las élites políticas respecto de las prioridades de la política exterior (la integración a la UE y la OTAN), las reformas del sector militar se implementaron rápidamente y Croacia se unió a la OTAN en 2009. Se estableció la supervisión parlamentaria de las fuerzas armadas, pero cierto grado de politización aún está presente.

En Serbia, aunque el propio Slobodan Milošević fue derrocado del poder, la transferencia del poder en 2000 implicó que la subordinación de los militares se condicionara con un pacto de no extradición de los militares serbios al TPIY, ya que se abstuvieron en obstruir el arresto de Milošević en 2001. Eso tuvo como consecuencia la obstrucción de las reformas, sobre todo del control civil sobre las fuerzas de seguridad y la cooperación con el TPIY. La situación cambió en 2002 cuando el general Pavković fue relevado de la posición del Jefe de Estado Mayor, y más radicalmente tras el asesinato del primer ministro Đinđić en 2003, cuando el sector militar realmente se sometió bajo control civil y cuando se inició el proceso de las reformas. Sin embargo, dichas reformas estaban ralentizadas hasta 2006, debido a la

incertidumbre sobre el futuro de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro (2003-2006), que terminó con la independencia de Montenegro en 2006. Mientras tanto, durante el período de la Unión Estatal, las fuerzas armadas se reorganizaron en cierta medida con el reasentamiento del personal, pero no se reformaron. La inestabilidad y la incertidumbre se eliminaron cuando Serbia se independizó en 2006, mientras que antes se aprobaron algunos documentos clave para las reformas anteriores, como la Estrategia de Defensa en 2004. La inestabilidad política y la división entre las élites políticas también dieron lugar a la falta de acuerdo sobre las reformas del sector militar y especialmente con respecto a la cooperación con el TPIY que acusó a militares y miembros de grupos paramilitares por crímenes de guerra. En ese sentido los cambios reales y las reformas no se produjeron hasta 2008, cuando los dos principales partidos antisistema comenzaron su proceso de europeización y dejaron de obstruir la cooperación.

Dado que la guerra de Kosovo terminó con la campaña aérea de la OTAN contra Serbia en 1999, el país no aspira a convertirse en miembro de la Alianza del Atlántico Norte. Sin embargo, se unió a la Asociación para la Paz en 2006 y adoptó una serie de leyes y mecanismos de aplicación para la democratización de las relaciones cívico-militares. Las fuerzas armadas se han reducido, profesionalizado y modernizado. La primera generación de reformas del sector de seguridad se aplicó plenamente en Serbia, pero al país todavía le queda por aplicar la segunda generación de reformas destinadas a la supervisión cívica eficaz y transparente del sector de la seguridad.

	<b>Croacia</b>	<b>Serbia</b>
<b>Formación</b>	Creadas desde cero (forjadas en la guerra)	Sucesoras del Ejército Popular Yugoslavo
<b>Formaciones paramilitares (competidores institucionales)</b>	No	Sí
<b>Final de actividades bélicas</b>	1995	1999
<b>Crisis y puesta bajo control civil</b>	2000	2002,2003
<b>Control parlamentario</b>	2008	2010/2012
<b>OTAN</b>	2000 (APP); 2009 (miembro)	2006 (APP); 2011 (IPAP)

Tabla 8.3. Datos comparativos- las fuerzas armadas en Croacia y Serbia

Tomando en cuenta de que ambas fuerzas armadas son de alguna manera vinculadas a la OTAN (sea como miembro pleno, en el caso de Croacia, o miembro de la APP, en el caso de Serbia), podemos concluir que el sector de la seguridad en ambos países ha sido reformado, con un retraso en Serbia desde las propias fuerzas armadas que ofrecieron una fuerte resistencia a la cooperación con el TPIY.

Otra reliquia de la movilización masiva de la década de 1990 en Croacia son los ex combatientes de la "Guerra Patria". Debido a su cantidad importante (alrededor del 13% del cuerpo electoral) y su legitimidad proveniente de su participación en la guerra, consagrada en la Declaración Parlamentaria sobre la Guerra Patria, son actores importantes, no sólo cuando se trata de la defensa de sus derechos, sino también a la hora de las decisiones del gobierno relacionadas con la guerra y los juicios contra los soldados croatas por crímenes de guerra, ya sea ante el TPIY o los tribunales nacionales. Son un exponente atípico de la sociedad civil en Croacia, dado que adoptan estructuras de partidos políticos y son muy cercanos ideológicamente con los partidos de derecha, especialmente la HDZ. Su fuerza reside no sólo en sus argumentos, sino también en su edad, su cantidad y su capacidad de movilización. Junto con la iglesia, son los principales portadores de valores (instituciones de movimiento lento), como también de la narrativa dominante sobre la participación en la guerra: de una nación inocente que se defendió de la agresión, una narrativa que incluye la idea de que ningún soldado croata podía haber cometido crímenes de guerra.

Son críticos vocales de la cooperación con el TPIY, cuando los gobiernos de centroizquierda están en el poder, pero, paradójicamente, cuando la HDZ estaba en el poder (2003-2011), se abstuvieron de su potencial de movilización y cambiaron rápidamente la retórica hacia la cooperación con el TPIY, aceptando el argumento ofrecido por el Primer Ministro Sanader de defender la legitimidad de la "Guerra Patria" ante el tribunal internacional. Esta abstención de protesta también fue recompensada por la HDZ- ampliando sus beneficios y dándoles algunas concesiones, tal y como no hacer público el Registro de defensores. Los veteranos (defensores) representan la fuerza de choque y el brazo extendido de la HDZ cuando está en la oposición, pero permanecen en silencio cuando el partido está en el poder.



#### **8.2.4. Las Iglesias**

La Iglesia Católica Romana en Croacia y la Iglesia Ortodoxa Serbia son las instituciones que gozan de la mayor confianza en sus sociedades, con una base sólida de los creyentes. A lo largo de la historia y especialmente en el período comunista, ambas iglesias fueron percibidas como guardianes de las respectivas identidades nacionales.

Con la desintegración de Yugoslavia y la independencia de Croacia en 1990 la Iglesia Católica Romana en Croacia jugó un papel destacado en la construcción de la nación croata. Dio legitimidad a la Unión Democrática Croata (HDZ) y al primer presidente croata, Franjo Tuđman, a cambio de importantes privilegios a través de los cuatro tratados firmados entre la Santa Sede y la República de Croacia en la década de 1990. A partir de 2000 se observa cierto grado de separación de Iglesia de la política, sobre todo cuando la coalición socialdemócrata está en el poder (2000-2003 y 2011-2015). En cuanto al apoyo político, la Iglesia siempre ha estado cerca de los partidos de derecha, especialmente de la HDZ. Aunque este apoyo no es explícito, las declaraciones de representantes de la Iglesia son casi idénticas a las de la HDZ, y con frecuencia la Iglesia está llevando mensajes del partido a la ciudadanía a través de su amplia red de iglesias en casi todos los pueblos de Croacia. Al igual que en 2001, en 2014 la Iglesia ha demostrado ser una poderosa herramienta de la HDZ dirigida a deslegitimar a los partidos liberales o de izquierda.

En la década de 1990 la Iglesia Ortodoxa Serbia fue utilizada por el gobierno de Slobodan Milošević, pero no mantenían unas relaciones estrechas, a pesar del hecho de que algunos obispos de la Iglesia Ortodoxa Serbia, e incluso el Patriarca Pavle (aunque supuestamente manipulado), apoyaron abiertamente la guerra y bendecían a los criminales de guerra por haber luchado por la causa serbia. El auge real de la Iglesia Ortodoxa Serbia se observa a partir de 2000, cuando el nuevo gobierno de coalición llegó al poder. El papel de la Iglesia Ortodoxa Serbia en la sociedad comenzó a desarrollarse una década más tarde que el papel de la Iglesia católica en Croacia, con amplios beneficios y espacios otorgados en la sociedad, los medios de comunicación, y también en la política. Desde el año 2000 la Iglesia Ortodoxa Serbia

interfiere abiertamente en la política, especialmente en relación con la cuestión de Kosovo, y dificulta las relaciones con Macedonia y Montenegro, al no reconocer la autocefalía de las iglesias ortodoxas de los dos países. Cabe señalar que la Iglesia Ortodoxa Oriental no es una entidad independiente, ya que depende del Estado. En esas relaciones asimétricas la Iglesia Ortodoxa siempre está apoyando al gobierno en el poder, ya sea en "sinfonía" o en la convivencia, simplemente porque depende económicamente del gobierno.

En cuanto a las cuestiones de la justicia transicional, la Iglesia Católica en Croacia se mantiene firme con la principal narrativa dominante nacionalista, según la cual Croacia era una nación heroica e inocente que tuvo que defenderse. Por lo tanto, cada acusación del TPIY contra un oficial del ejército croata o una sentencia emitida por el Tribunal es recibida con duras críticas y desacuerdo. La Iglesia, en principio, condena todos los crímenes, pero cuando se trata de los crímenes cometidos contra los civiles serbios, son considerados incidentes aislados y siempre se subraya que Croacia fue víctima y Serbia el agresor, aunque las víctimas en cuestión son civiles, ciudadanos croatas de etnia serbia. No se han escuchado mensajes claros del perdón y la reconciliación cristiana por altos dignatarios de la Iglesia Católica, y tampoco han tomado medida alguna para fomentar la reconciliación, especialmente en las zonas de Croacia donde la convivencia entre serbios y croatas es un hecho.

En lo que se refiere a la Iglesia Ortodoxa Serbia, después de que se terminaron (y perdieron) todas las guerras, la Iglesia llegó a la conclusión de que todavía ejercía la jurisdicción espiritual sobre los serbios en los territorios fuera de Serbia, y nunca se enfrentó con su papel más activo o el papel de algunos de sus sacerdotes en el período bélico de los años 1990. La Iglesia serbia sigue siendo especialmente vocal acerca la cuestión de Kosovo, considerada como la cuna de la nacionalidad serbia.

Aunque el catolicismo en Croacia es muy importante como parte de la identidad nacional, la Iglesia es independiente y distante del gobierno y del Estado. Como guardián histórico de la identidad nacional de Croacia, en línea con la narrativa de la identidad nacional, la Iglesia Católica Romana en Croacia apoyó la integración de la Unión Europea de Croacia, considerada la confirmación de que Croacia siempre

perteneció al círculo cultural europeo y occidental. Después de que Croacia se uniera a la Unión Europea, la Iglesia Católica Romana comenzó a mostrar más abiertamente su desacuerdo con el gobierno respecto de asuntos nacionales, como la responsabilidad de los oficiales croatas por los crímenes cometidos en la guerra en Croacia, ya que están en línea con la narrativa dominante de que sólo estaban liberando el país por lo que no pueden ser considerados culpables.

En la misma línea, la Iglesia Ortodoxa Serbia, que mantiene estrechos vínculos con la Iglesia Ortodoxa Rusa, mostró su actitud antieuropea. Las dos instituciones son las principales portadoras de identidad de ambas naciones y las instituciones más confiables, por lo que tienen un peso político importante y pueden fomentar o dificultar el desarrollo democrático de sus países, especialmente en lo tocante a los asuntos de justicia transicional.

#### **8.2.5. La dimensión doméstica, externa y temporal en perspectiva comparada**

A partir del estudio comparativo se pueden extraer varias conclusiones y dimensiones. En primer lugar, en cuanto a la dimensión doméstica, después de 2000 en Croacia las élites políticas pronto alcanzaron un consenso sobre los objetivos de la política exterior de las integraciones euroatlánticas y trabajaron consistentemente hacia ese objetivo. Aunque los sabotadores nacionales, tales como las fuerzas armadas, los veteranos de guerra (directamente interesados y afectados) y la iglesia estaban en contra de la cooperación con el TPIY, la aceptaron porque era una exigencia para la adhesión a la Unión Europea. Para Croacia como vencedor de la guerra era difícil extraditar a sus propios ciudadanos, pero al transformarse la narrativa principal de la nación heroica y victoriosa en la narrativa de una nación europea, se superó la resistencia a la cooperación con el Tribunal.

En Serbia, el difícil camino de la cooperación con el TPIY del país se debió principalmente a la obstrucción de las élites políticas que duró hasta 2008. El disenso entre los partidos en el poder desde 2000 sobre la reforma del sector de la seguridad

también retrasó y puso en peligro la consolidación democrática, hasta que el asesinato del Primer Ministro Đinđić en 2003 señaló claramente que el gobierno aún tenía que obtener el control civil sobre las fuerzas armadas. Tan pronto como los dos principales partidos del antiguo régimen – el SNS y el SPS se alinearon con las políticas proeuropeas en 2008 y dejaron de obstruir la integración europea del país, la cooperación con el Tribunal fue más rápida y finalmente el último acusado fue entregado en 2011.

En ambos países observamos un lapso de 3 años entre la alineación de todos los partidos con la europeización y la extradición del último acusado al Tribunal.

En cuanto a la dimensión externa, la Unión Europea ha sido el principal actor internacional de la condicionalidad política de la cooperación con el TPIY mediante la condicionalidad política. Si no hubiera sido por la influencia, tanto pasiva como activa de la Unión, la cooperación con el TPIY habría sido imposible.

En Croacia, desde que la adhesión a la UE se convirtió en el principal objetivo de la política exterior en 2002, aunque con algunos obstáculos, la cooperación con el Tribunal avanzó y Croacia logró comenzar las negociaciones formales para la adhesión a la UE en octubre de 2005.

En cuanto a Serbia, la condicionalidad de la UE ha sido más compleja, y no sólo por la resistencia de las élites políticas. Además de exigir la cooperación con el Tribunal, la UE también se implicó activamente en mantener la Unión Estatal de Serbia y Montenegro en 2003, que finalmente fracasó en 2006, pero retrasó las reformas institucionales durante tres años. Por otra parte, la UE también actuó para lograr la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo. En conjunto, la UE presionaba a Serbia en dos a tres elementos a la vez: el Tribunal, la Unión con Montenegro hasta 2006 y relaciones con Kosovo, y a veces suavizaba una presión para acentuar otra. Todo esto ralentizó la cooperación serbia con el Tribunal y su integración europea.

Las diferencias entre ambos países en la dimensión temporal son evidentes. Serbia se encuentra atrasada en comparación con Croacia por alrededor de cinco a seis años. La guerra en Croacia terminó en 1995 y para Serbia en 1999. Croacia adoptó la Ley

sobre la cooperación con el TPIY en 1996, y Serbia en 2002. Mientras que Croacia entregó el último acusado en 2005, Serbia lo hizo en 2011. Croacia llegó a un consenso sobre la política exterior en el año 2002, mientras que los antiguos partidos antisistema en Serbia se alinearon con la orientación proeuropea en 2008. Croacia reformó su Constitución en 2010, y Serbia previó las reformas constitucionales en 2015/2016.

#### **8.2.6. La adhesión de Croacia y Serbia a la Unión Europea**

La integración europea para Croacia y Serbia ha sido larga, compleja y desafiante. Además de los criterios de Copenhague, establecidos en 1993 para los países de Europa Central y Oriental, aplicables para Croacia y todos los demás países de los Balcanes Occidentales, se adoptaron instrumentos especiales, como el Proceso y el Acuerdo de Estabilización y Asociación, con el fin de acercarlos a la Unión Europea. En todos los documentos posteriores con respecto a la integración europea de los países de los Balcanes occidentales el estado de derecho y los derechos humanos son un eje y un requisito indispensable. La principal condición para la firma de Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) y la apertura de negociaciones de adhesión era la plena cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY).

Con el cambio de gobierno en Croacia en 2000 la coalición de seis partidos proeuropeos inició las negociaciones del AEA. Muy pronto el ingreso en la Unión Europea se convirtió en la prioridad de la política exterior acordada por consenso entre todos los principales partidos políticos. Este consenso se incorporó en la Resolución parlamentaria sobre la Adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea en 2002. En 2003 Croacia presentó su solicitud de adhesión, e inició el procedimiento regular. Sin embargo, la primera parte de la integración europea de Croacia hasta el inicio de las negociaciones estuvo marcada por una fuerte política de condicionalidad para la cooperación con el TPIY y la extradición de ciudadanos croatas al Tribunal. Esta cooperación no fue exenta de obstáculos. La negociación se inició tan pronto como Croacia mostró esfuerzos creíbles para localizar el último nacional croata

acusado por el Tribunal, general Gotovina, detenido poco después de que se abrieran las negociaciones de adhesión en octubre de 2005.

Serbia tenía las mismas condiciones para la integración europea como Croacia, estipuladas en los criterios de Copenhague de 1993 y los Consejos de Feira y Salónica en 2000 y 2003. Debido a las guerras que para Serbia duraron hasta 1999 y debido a la inestabilidad política y la falta de consenso entre los principales actores políticos partes prácticamente hasta 2008, así como la falta de cooperación con el TPIY (el último acusado fue entregado en 2011) y las problemáticas relaciones con Kosovo, Serbia no inició las negociaciones de adhesión de la UE hasta 2014.

Las negociaciones de adhesión de Croacia también fueron influenciadas por las lecciones aprendidas de las anteriores ampliaciones y en consecuencia se introdujeron nuevos instrumentos y herramientas. De esta manera se estableció que no se aplicaría el Mecanismo de Cooperación y Verificación, aplicado en Bulgaria y Rumania, sino que las condiciones han de cumplirse en el proceso de negociaciones y antes de la adhesión del país. Además, la UE introdujo un sistema de criterios de referencia de apertura en el comienzo de las negociaciones con el fin de abrir cierto capítulo y un sistema posterior de criterios de referencia de cierre que deben cumplirse para el cierre del capítulo. Las negociaciones del acervo comunitario fueron divididas en 35 capítulos, en lugar de los 31 capítulos en las ampliaciones anteriores. El cambio más importante en los capítulos del acervo fue la partición del capítulo "Justicia y asuntos de interior" en dos, con el papel crucial del Capítulo 23 - "Poder judicial y derechos fundamentales". Por otra parte, los criterios políticos y económicos de Copenhague permanecieron como condiciones para la adhesión a la UE, con requisitos a veces poco claros. Además, se ha previsto el procedimiento de seguimiento, incluso después del cierre de las negociaciones durante el proceso de ratificación del Tratado de Adhesión por todos los Estados Miembros hasta la fecha de la adhesión efectiva del país.

En las negociaciones de Croacia, el Capítulo 23 relacionado con el poder judicial y los derechos fundamentales resultó ser el más difícil y el más desafiante. Su apertura se vio obstaculizada por la falta de voluntad política para hacer frente a la corrupción y cooperar lo suficiente con el TPIY. En los preparativos de la apertura del capítulo se

adoptaron tres Estrategias de Reforma Judicial (2002/3, 2006, 2008), y dos más después de que se abrió y se cerró el capítulo, pero antes de producirse la adhesión (2010, 2012). El verdadero progreso en el área del Capítulo 23 se observó a partir de 2009 cuando el Primer Ministro Ivo Sanader dimitió y comenzó la lucha contra la corrupción real. Fue entonces cuando se abrió el Capítulo 23, en 2010, y fue el último en cerrarse. La reforma judicial era de particular interés y estuvo bajo un escrutinio especial con respecto a la independencia, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo judicial. En el transcurso de casi seis años de negociaciones en total, y con un impulso decisivo en la última fase cuando se abrió el capítulo, se introdujeron numerosas reformas. Si comparamos los requisitos del examen analítico y los resultados finales del informe previo a la adhesión, podemos establecer que durante el proceso de negociaciones se adoptó e implementó una enorme cantidad de reformas.

Cuando Serbia comenzó las negociaciones en 2014, basándose en la experiencia de Croacia, el poder judicial fue identificado por la Comisión Europea como sector prioritario, por lo que fue uno de los primeros capítulos en abrirse con los informes de progreso semestrales, en vez de ser el último en abrir y cerrarse, como en el caso de Croacia. La prioridad del sector también se refleja en la asistencia financiera significativa proporcionada para las reformas, no sólo por la UE, sino por el compromiso de múltiples donantes en el área. Hasta julio 2015, en el caso de Serbia se emitió el Informe del examen analítico para el Capítulo 23, y Serbia presentó su tercer borrador del Plan de Acción en abril de 2015, condición para la apertura de las negociaciones de los capítulos.

	<b>Croacia</b>	<b>Serbia</b>
<b>Inicio de negociaciones para el AEA</b>	2000	2005
<b>Firma del AEA/entrada en vigor</b>	2001/2004	2008/2013
<b>Solicitud de adhesión a la UE</b>	2003	2009
<b>Estatus de candidato</b>	2004	2012
<b>Inicio de negociaciones</b>	2005	2014
<b>Apertura del capítulo 23</b>	2010 (último)	2016 (entre primeros)
<b>Cierre del capítulo 23</b>	2011 (último)	/
<b>Entrada en la Unión Europea</b>	01/07/2013	/

Tabla 8.4. Datos comparativos- la integración europea de Croacia y Serbia

El avance de las negociaciones y reformas de Serbia en este capítulo, así como la influencia de la Unión Europea aún están por verse. El avance de las negociaciones y reformas de Serbia en este capítulo, así como la influencia de la Unión Europea aún están por verse. No obstante, ya que el verdadero obstáculo de la europeización fue la cooperación con el TPIY, es muy probable que los resultados en Serbia sean similares a los de Croacia, aunque las relaciones con Kosovo pueden ralentizar las perspectivas europeas de Serbia.

### **8.3. Hacia un modelo triangular de justicia transicional**

Varias conclusiones se derivan de esta investigación que tiene por objeto contribuir a una mejor comprensión de los procesos de justicia transicional. Aunque es difícil extraer conclusiones generales, ya que cada caso está condicionado por sus antecedentes históricos y el contexto cultural, los estudios de caso presentados en este trabajo pueden ofrecer un valioso conocimiento sobre el papel de uno de los factores ampliamente referidos en la literatura, la influencia externa.

Según han demostrado los resultados de la investigación, la Unión Europea adoptó el papel de ejecutor sustituto de los mecanismos de justicia transicional en los Balcanes de dos maneras: en primer lugar, mediante la vinculación de la integración europea a la cooperación con el TPIY, y en segundo lugar, mediante la promoción de la reforma institucional (judicial) en el curso de las negociaciones de adhesión. Para que la UE tuviera éxito en vincular la integración de la UE con la cooperación con el TPIY y más tarde en las reformas institucionales, era necesario que los principales partidos políticos se alinearan con la orientación proeuropea para tomar decisiones difíciles y entregar a sus nacionales al Tribunal, más allá de una administración pública eficiente y capaz de asumir las reformas. La cooperación con el TPIY fue el principal obstáculo de ambos países en el camino hacia la integración europea. En Croacia el proceso fue más rápido debido al temprano consenso entre los principales partidos políticos acerca del objetivo de la política exterior - unirse a la UE, mientras que en Serbia el proceso se enfrentó con más obstáculos debido a la lentitud del proceso de consolidación



democrática y el retraso en la alineación de todos los partidos políticos con la europeización.

Como hemos visto, la literatura sobre justicia transicional en los Balcanes hasta el momento se ha centrado casi exclusivamente en los juicios internacionales y ha hecho caso omiso de la reforma institucional. En la presente tesis y como modesto aporte a la teoría se ha incorporado el análisis de la reforma judicial, como uno de los mecanismos de justicia transicional, y se ha estudiado la influencia sobre la misma de la Unión Europea en el marco de la negociación de adhesión, desarrollando un modelo triangular:

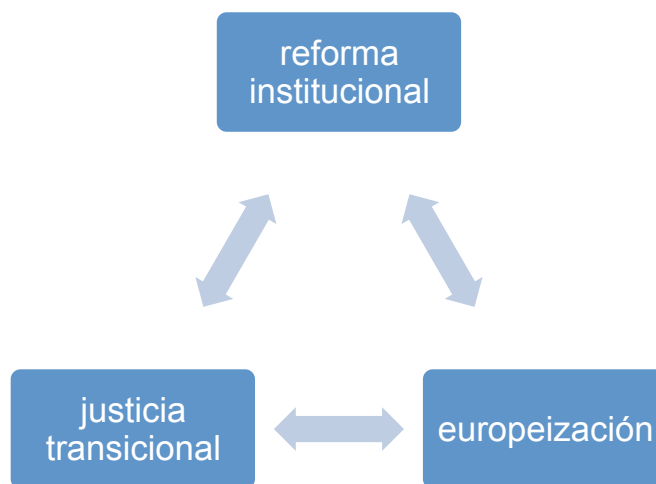


Ilustración 8.1. Modelo triangular de justicia transicional

Es decir, la reforma institucional, impulsada por la Unión Europea es un mecanismo de justicia transicional impulsado desde el exterior. El presente trabajo ha mostrado cómo la política de condicionalidad de la UE, en ausencia de iniciativa nacional para abordar el pasado, ha logrado la reforma institucional de los países postautoritarios y posconflicto.

Como se ha argumentado anteriormente, la reforma institucional (judicial) debería preceder los juicios ante tribunales nacionales, con el objetivo de disponer de procedimientos penales justos y neutrales que respeten las normas del debido

proceso. Asimismo, de acuerdo a la presente investigación y la experiencia existente de otros estudios de caso, los esfuerzos de justicia transicional no necesariamente tienen que ser invertidos inmediatamente después del período no democrático o conflicto, sino que los esfuerzos pueden ser reanudados después de cierto período de tiempo.

En consecuencia, mediante la adopción de un enfoque a largo plazo, se puede prever un modelo de justicia transicional en tres etapas para los Balcanes:

En una primera etapa, se llevaron a cabo los juicios penales internacionales ante el TPIY y los máximos responsables de crímenes de guerra fueron juzgados y la urgencia de cierta forma de justicia fue impartida en el corto plazo.

En una segunda etapa se ha implementado la reforma judicial en el marco de las negociaciones de adhesión a la UE y en consecuencia, a largo plazo las instituciones pueden garantizar juicios con las debidas garantías. De hecho juicios ante tribunales nacionales ya están en curso en ambos países, pero todavía con defectos, prejuicios étnicos e irregularidades procedimentales.

Si nos basamos en la experiencia de otros países, como Argentina y Chile, que han reanudado o iniciado juicios ante tribunales nacionales veinte años después de que las violaciones de derechos humanos tuvieron lugar, podemos pronosticar una tercera etapa en la justicia transicional en los Balcanes en el futuro, que se desarrollará ante tribunales nacionales, cuando surja una demanda interna de justicia transicional.

Asimismo, dado que en Croacia y Serbia los autores y las víctimas de crímenes de guerra han quedado en los lados opuestos de las fronteras, para llevar a cabo los juicios ante tribunales nacionales es necesaria una buena cooperación de facto entre los países. Es un panorama que se hace más viable en el contexto de la adhesión de Serbia a la UE.

Algunos investigadores que trabajan en el campo de la europeización argumentan que las reformas judiciales han sido instrumentales, motivadas por los incentivos y que son meramente formales (*de jure*) e insuficientes, alegando que las verdaderas reformas (*de facto*) aún no han tenido lugar. Pero, a pesar de ser impulsadas externamente,

esas reformas han sido reales y necesarias para la consolidación de la democracia en Serbia y Croacia. Las reformas ya han afectado el funcionamiento de las instituciones de movimiento rápido, las élites políticas, las fuerzas armadas y el poder judicial. De las instituciones de movimiento rápido el aparato judicial ha sido el más difícil y el más lento para reformar porque necesita de personal cualificado y formado que no puede ser destituido y reemplazado en el corto plazo, para no causar el colapso del sistema. El proceso de reemplazo gradual de los funcionarios judiciales del antiguo régimen por nuevos funcionarios judiciales es en el fondo un cambio generacional.

A diferencia de las instituciones de movimiento rápido, para cambiar las instituciones de movimiento lento, las que son portadoras de la identidad, creencias y valores se necesita tiempo. La europeización es antes que nada un proceso de transferencia de normas y, a largo plazo un cambio en los valores. Se sostiene que el cambio institucional tiene una fuerte capacidad de modificar los comportamientos, la creación de incentivos y castigos, y en este sentido, el impacto de la UE sobre la justicia transicional en Serbia y Croacia es claramente un éxito, capaz de crear un efecto de irreversibilidad.

## ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

### TABLAS

Tabla 2.1. Las principales diferencias entre SATRC y KIP, según Ilić (2004).....	130
Tabla 4.1. Análisis de la plantilla de jueces en las Salas Especiales de Crímenes de Guerra de Croacia .....	204
Tabla 5.1. Asistencia de la CEE (UE) proporcionada a Croacia 1991-2000 - cuestiones de justicia transicional (€).....	341
Tabla 5.2. Asistencia financiera CARDS para el desarrollo y la reforma institucional en Croacia .....	342
Tabla 5.3. Proyectos en el marco del Programa Nacional PHARE 2005 y 2006.....	343
Tabla 5.4. Los fondos otorgados en el marco del IPA ATDI .....	345
Tabla 8.1. Datos sobre los momentos políticos clave en Croacia y en Serbia.....	454
Tabla 8.2. Datos comparativos: los sistemas judiciales croata y serbio.....	457
Tabla 8.3. Datos comparativos: las fuerzas armadas en Croacia y Serbia.....	460
Tabla 8.4. Datos comparativos: la integración europea de Croacia y Serbia.....	468

### ILUSTRACIONES

Ilustración 4.1. Evolución de la cantidad de defensores registrados (1996-2012)....	237
Ilustración 8.1. Modelo triangular de justicia transicional .....	470



## BIBLIOGRAFÍA CITADA

Agičić, D. (2011). Prikaz postanka suvremene Republike Hrvatske u hrvatskim udžbenicima povijesti za osnovne škole [La creación de la moderna República de Croacia en los libros de texto de historia para la escuela primaria]. En Cipek, T. (Ed.), *Kultura sjećanja: 1991. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti* [Cultura de la memoria: 1991. Las rupturas históricas y la superación del pasado] (pp. 359-377). Zagreb: Disput.

Anastasakis, O. (2005). Europeanization of the Balkans, *Brown Journal of World Affairs*, 12, 77-88.

Antonić, S. (2001). Poslednje greške i pad Slobodana Miloševića [Los últimos errores y la caída de Slobodan Milošević], *Reč*, 62/8, 159-205.

Avello, M., (2008). Esfuerzos europeos en justicia transicional. *FRIDE, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, Documento de trabajo No. 58 (1-16). Extraído el 3 de mayo de 2015 de: [http://fride.org/download/WP58\\_Transitional\\_justice\\_ESP\\_sep08.pdf](http://fride.org/download/WP58_Transitional_justice_ESP_sep08.pdf)

Bačić P. (2012). The Rule of Law in Croatia and the Role of Constitutional Court *SEELS: "Rule of law, Human rights and European union" Summer Academy*, 25 y 26 de junio 2012, Bečići, Montenegro, Book of proceedings, 67 – 96

Bačić, A. (1998). O sudskom aktivizmu ili o političkoj ulozi sudova [Sobre el activismo judicial o el papel político del poder judicial], *Croatian Political Science Review*, XXXV (2), 94-114.

Baloban, J. (2009). Pozicija i uloga Crkve u Srednjoj i Istočnoj Europi 20 godina nakon urušavanja komunističkog sustava [The position and role of the Church in Central and Eastern Europe, twenty years after the fall of communism], *Bogoslovska smotra*, 79, 739-753.

Banjeglav T. (2012a). Conflicting Memories, Competing Narratives and Contested Histories in Croatia's Post-war Commemorative Practices, *Croatian Political Science Review*, 49(5), 7-31.

Banjeglav T. (2012b). Sjećanje na rat ili rat sjećanja? Promjene u politikama sjećanja u Hrvatskoj od 1990. godine do danas [Memorias de la guerra o la guerra de las memorias? Cambios en las políticas de la memoria en Croacia desde 1990 en adelante]. En Karačić, D., Banjeglav, T. y Govedarica, N. (Eds.), *Re:vizija prošlosti, Službene politike sjećanja u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji od 1990. godine [Re:visión del pasado. La política de la memoria en Bosnia y Herzegovina, Croacia y Serbia desde 1990]*, (pp. 91-161) Sarajevo: ACIPS.

Barahona de Brito, A., Aguilar Fernández, P. y González Enríquez, C. (Eds.) (2002). *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo.

Bass, G. J. (2002). *Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War Crimes Tribunals*: Princeton: Princeton University Press.

Begić N., Sanader M., Žunec O. (2007). Ratni veterani u starom Rimu i u današnjoj Hrvatskoj [Veteranos de la guerra en la antigua Roma y en la actual Croacia], *Polemos*, 10, 11-30.

Bell, C. (2009). Transitional justice, interdisciplinarity and the state of the 'field' or 'non-field'. *International Journal of Transitional Justice*, 3 (1), 5-27.

Belloni, R. (2009). European integration and the Western Balkans: lessons, prospects and obstacles, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 11(3), 313-331.

Bieber, F. (2011). Building impossible states? State-building strategies and EU membership in the Western Balkans, *Europe-Asia Studies*, 63 (10), 1783-1802.

Bieber, F. (2012). The Western Balkans are Dead- Long Live the Balkans! En: Džihic, V. & Hamilton, D. (Eds), *Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community*, Washington (pp. 3-9). DC: Center for Transatlantic Relations.

Biserko, S. (2012). *Yugoslavia's Implosion. The Fatal Attraction of Serbian Nationalism*. Belgrado: The Norwegian Helsinki Committee.

Bjelaković, N., (2002) Reconciliation, Truth, and Justice in the postYugoslav States, *Southeast European Politics*, III (2-3), 163-167.

Blagojević, M. (2005). *Religija i crkva u transformacijama društva: sociološko-istorijska analiza religijske situacije u srpsko-crnogorskom i ruskom (post) komunističkom društvu*, [La religión y la Iglesia en las transformaciones de la sociedad: Análisis histórico- sociológico de la situación religiosa en las sociedades poscomunistas de Serbia y Montenegro y Rusia]. Belgrado: IFDT.

Blagojević, M. (2009). Revitalizacija religije i religioznosti u Srbiji: stvarnost ili mit [La revitalización de la religión y la religiosidad en Serbia: ¿realidad o mito?], *Filozofija i društvo*, 2 (XX), 97-117.

Blanuša, N. (2011). Sablast Jugoslavije: delegitimiranje političke zajednice putem teorija zavjera [El fantasma de Yugoslavia: la deslegitimación de la comunidad política a través de las teorías de la conspiración]. En Cipek, T. (Ed.), *Kultura sjećanja: 1991. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti* [Cultura de la memoria: 1991. Las rupturas históricas y la superación del pasado] (pp. 75-92). Zagreb: Disput.

Bloomfield, D., Barnes, T., y Huyse, L. (2003). *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Boduszyński, M.P. (2010). *Regime Change in the Yugoslav Successor States, Divergent Paths toward a New Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Boduszyński, M.P., Balalovska, K. (2003). Between a rock and a hard place: how the US-EU battle over article 98 played out in Croatia and Macedonia, *East European Studies*, 71, 1-27.

Boljević, D. (2011). Serbia. En Ghinea, C. y Stefan, L. (Eds), *EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe*, (pp.166-213). Bucharest: Romanian Center for European Policies (CRPE).



Börzel, T. A. (2002). *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Börzel, T. A. (2011). When Europeanization hits limited statehood. The Western Balkans as a test case for the transformative power of Europe, *KFG Working Paper Series* (No. 30). Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin.

Bosire, L. K. (2006). Overpromised, underdelivered: transitional justice in Sub-saharan Africa, *International Center for Transitional Justice Occasional paper*. Extraído el 27 de marzo de 2015 de: [https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Africa-Overpromised-Underdelivered-2006-English\\_0.pdf](https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Africa-Overpromised-Underdelivered-2006-English_0.pdf)

Bremer, T. (2008). The Catholic Church and its Role in Politics and Society. En Ramet, S. P., Clewing, K., & Lukic, R. (Eds.), *Croatia since independence: war, politics, society, foreign relations* (pp.251-268). Munich: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Brkljačić, M. (2001). Croatian Catholic Church Imagines the Nation, *Balkanologie* [en línea], V/1-2. Extraído el 19 de diciembre de 2014 de <http://balkanologie.revues.org/668>.

Budimir D. (2006). Sociodemografska obilježja saborskih zastupnika i članova Vlade Republike Hrvatske 2000-2003. [Características sociodemográficas de los diputados croatas y miembros del Gobierno de la República de Croacia 2000-2003], *Anali hrvatskog politološkog društva*, 3 (1), 483-498.

Budimir D. (2010). Hrvatska politička elita na početku demokratske tranzicije [La élite política croata al principio de la transición democrática], *Anali hrvatskog politološkog društva*, 7, 73- 97.

Butković, H. y Samardžija, V. (2014). Challenges of continued EU enlargement to the Western Balkans–Croatia's experience. *Poznan University of Economics Review*, 14 (4), 91-108.

Caparini M. (2005). *Security sector reform in the Western Balkans*. Estambul: TESEV Series in Security Sector Studies.

Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of democracy*, 13 (1), 5-21.

Carothers, T. (2003). Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge, *Carnegie Working Papers Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project*.

Checkel, J. T. (Ed.). (2007). *International institutions and socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chuliá, E. y Agulló, M.E. (2012). *Cómo se hace un trabajo de investigación en Ciencia Política*. Madrid: Catarata.

Cifrić, I. (1995). Vjernička struktura u tranzicijskom kontekstu hrvatskog društva [La estructura religiosa en el contexto transicional de la sociedad croata], *Društvena istraživanja*, IV/ 6 (20), 819-836

Clark, J.N., (2013). Reconciliation through Remembrance? War Memorials and the Victims of Vukovar. *International Journal of Transitional Justice*, 7, 116-135.

Collins, C. (2010). *Post-transitional justice: Human rights trials in Chile and El Salvador*. University Park: Penn State Press.

Consejo de Seguridad de la ONU- Informe del Secretario General, S/2004/616, 23 de agosto 2004, El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Extraído el 30 de junio de 2014 de: <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf>

Consejo de Seguridad de la ONU- Informe del Secretario General, S/2011/634, 12 de octubre 2011, “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” Extraído el 30 de junio de 2014 de: [http://www.unrol.org/files/S\\_2011\\_634SPA.pdf](http://www.unrol.org/files/S_2011_634SPA.pdf)

Crossley-Frolick, K.A. (2011). The European Union and transitional justice: human rights and posconflict reconciliation in Europe and beyond. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 3(1), 33–57.

Črpić, G., Zrinščak, S. (2010). Dinamičnost u stabilnosti: religioznost u Hrvatskoj 1999. i 2008. godine [Dinamismo en estabilidad: religiosidad en Croacia en 1999 y 2008]. *Društvena istraživanja*, 01-02, 3-27.

Cruvellier T., Valiñas M. (2006), Croatia: Selected Developments in Transitional Justice. *ICTJ Occasional Paper Series*.

Čular, G. (2000). Political Development in Croatia 1990 - 2000: Fast Transition Postponed Consolidation, *Croatian Political Science Review*, 37 (5), 30-46.

Čular, G. (2004). Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia, *Croatian Political Science Review*, 41(5), 28–51

Dallara, C. (2007). Judicial reforms in transition: Legacies of the past and dominant political actors in poscommunist countries. *IRSIG-CNR Working Paper*, 1(1) Extraído el 2 de mayo de 2015 de [https://dns2.irsig.cnr.it/repo/Dallara\\_Judicial%20Reform%20in%20Transition\\_2007.pdf](https://dns2.irsig.cnr.it/repo/Dallara_Judicial%20Reform%20in%20Transition_2007.pdf)

Dallara, C. (2008). Serbia: Borderline democracy? En Magen, A. y Morlino L. (Eds.), *International Actors, Democratization and the Rule of Law Anchoring democracy?* (pp. 199-239). Londres: Routledge.

Dallara, C. (2014). *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe*. Heidelberg: Springer.

Davis, L. (2010). The European Union and Transitional Justice. *Bruselas: Initiative for Peacebuilding*, 7. Extraído el 2 de febrero de 2014 de: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-IFP-EU-Justice-2010-English.pdf>

Davis, L. (2014). The European Union and Transitional Justice. *Bruselas: CSDN Policy Meeting "Towards an EU Policy on Transitional Justice"*. Extraído el 2 de febrero de 2014 de:

[http://eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Policy%20Meetings/Transitional%20Justice/EPLO\\_CSDN\\_TJ\\_BackgroundDocument.pdf](http://eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Policy%20Meetings/Transitional%20Justice/EPLO_CSDN_TJ_BackgroundDocument.pdf)

De Greiff, P. (2006). *The handbook of reparations*. Oxford: Oxford University Press.

Del Ponte, C., Sudetic, C., (2008) *La caccia: io e i criminali di guerra* [La caza: Yo y los criminales de guerra]. Milano: Feltrinelli

Dika, M. (2008). Je li u Republici Hrvatskoj provedena lustracija ili o položaju sudaca tijekom prve tri i pol godine nakon donošenja Ustava iz 1990. [¿Se llevó a cabo en la República de Croacia la depuración o sobre la posición de los jueces durante los primeros tres años y medio después de la adopción de la Constitución en 1990?]. En Kregar J. et al. (Eds.), *Hrvatska - kako sada dalje* [Croacia- cómo seguir adelante], (pp. 45 – 60) Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

Dimitrijević, N., (2003a). Srbija kao nedovršena država [Serbia como un Estado inacabado] *Reč*, 69/15, 5-20.

Dimitrijević, N., (2003b). Suočavanje s lošom prošlošću: treba li Srbiji i Crnoj Gori Komisija za istinu? [Enfrentarse con el mal pasado: ¿Serbia y Montenegro necesitan la Comisión de Verdad y Reconciliación?], *Reč*, 71/17, 65-83.

Dimitrijević, N. (2008). Serbia After Criminal Past: What Went Wrong and What Should be Done, *International Journal of Transitional Justice*, 2, 5-22.

Dimitrijević, V., (2001). Izgledi za utvrđivanje istine i postizanje pomirenja u Srbiji [Las posibilidades de establecer la verdad y lograr la reconciliación en Serbia], *Reč*, 62/8, 69-74.

Dimitrijević V., (2004). Serbia: Towards European Integration with the Burden of the Past? En Hadžić, M. (Ed.), *The Violent Dissolution of Yugoslavia, causes, dynamics and effects, Collection of Papers*, (pp. 211-215). Belgrado: Centre for Civil-Military Relations.

Dimitrijević, V. (2005). Kako ubediti javnost [Cómo convencer al público], *Conferencia "Achievements of the International criminal tribunal for Yugoslavia – The Hague Tribunal" en Ljubljana, Eslovenia, septiembre de 2005*. Extraído el 2 de junio de 2013 de [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/\(CASOPIS\)/SRP/SRP01/38.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/(CASOPIS)/SRP/SRP01/38.pdf)

Dolenec, D. (2008). Europeanization as a Democratizing Force in Postcommunist Europe: Croatia in Comparative Perspective, *Croatian Political Science Review*, 45(5), 23-46.

Domjančić, S. (2012). Latinskoamerička i istočnoeuropska tranzicija: komparativna analiza civilno-vojnih odnosa [La transición en América Latina y Europa Oriental: análisis comparativo de relaciones cívico-militares], *Polemos*, 15 (1), 55-76.

Đorđević, M. (2006). *O sprezi pravoslavne crkve sa strukturama političke moći* [Sobre la conjunción entre la Iglesia ortodoxa y las estructuras de poder político].

Extraído el 14 de noviembre de 2014 de:  
<http://www.koreni.net/modules.php?name=News&file=article&sid=924>

Đorđević, M. (2010). *Kišobran patrijarha Pavla: kritika palanačkog uma* [El paraguas del Patriarca Pavle]. Belgrado: Pešćanik.

Drezgić R. (2010). Religion, Politics and Gender in the Context of Nation-State Formation: the case of Serbia, *Third World Quarterly*, 31/6, 955–970.

Dugalić, V. (2007). Politička traganja crkve u Hrvatskoj (1989.-2007.) [Búsquedas políticas de la Iglesia en Croacia] (1989-2007)], *BS/ Ephemerides Theologicae Zagradienses*, 77(2), 483–539.

Đurđević, Z. (2012). Tumačenje zakona o ništetnosti određenih pravnih akata pravosudnih tijela bivše JNA, bivše SFRJ i Republike Srbije [La interpretación de la Ley sobre la invalidación de determinados actos jurídicos de Órganos Judiciales de la ex Ejército Nacional Yugoslavo, la ex RFSY y la República de Serbia], *Zagrebačka pravna revija*, 1(1), 109-121.

Džihic, V. & Hamilton, D., (Eds.) (2012). *Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community*. Washington DC: Center for Transatlantic Relations.

Edmunds, T. (2007) *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*. Manchester: Manchester University Press.

Elbasani, A. (2013) Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms. En Elbasani, A. (Ed.) *European*

*Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or Business as Usual?*, (pp. 3-22). Abingdon: Routledge.

Elster, J. (2004). *Closing the books: Transitional justice in historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eraković, D. (2010). *Demand for establishment of truth comission in Croatia for war-period 1991 – 1995*, GRIN Verlag, Taschenbuch.

Farrall, J. (2009). Impossible Expectations? The UN Security Council's Promotion of the Rule of Law after Conflict. En Bowden, B., Charlesworth, H., and Farrall, J. (Eds.) *The Role of International Law in Building Democracy and Justice after Conflict: Great Expectations*, (pp. 134-156). Cambridge: Cambridge University Press.

Ferić, I. y Smerić, T. (2009). Ponos na Oružane snage kao element konfiguracije nacionalnog ponosa [El orgullo de las Fuerzas Armadas como un elemento de orgullo nacional]. En Smerić, T. y Sabol, G. (Eds.), *Sigurnost i obrana Republike Hrvatske u euroatlantskom kontekstu [Seguridad y Defensa de la República de Croacia en el contexto euroatlántico]* (pp. 298-316). Zagreb: Institute of Social Sciences Ivo Pilar.

Fink-Hafner, D. (2007). Factors of Party System Europeanization: A Comparison of Croatia, Serbia and Montenegro, *Politics in Central Europe*, 3 (1+2), 26-50.

Fisher, S. (2003). Contentious politics in Croatia The war veterans' movement. En Kopecký P. and Mudde, C. (Eds.), *Uncivil Society? Contentious politics in postcommunist Europe*, (pp.70-88). Londres: Routledge.

Fisher, S. (2006). *Political change in post-Communist Slovakia and Croatia: from nationalist to Europeanist*. New York: Palgrave Macmillan.

Franović, I., (2008). Dealing with the Past in the Context of Ethnonationalism. *Berghof Occasional Paper No. 29*. Extraído el 1 de abril de 2012 de <http://nenasilje.org/wordpress/wp-content/uploads/boc29e.pdf>

Freyburg, T., Richter, S. (2010). National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans, *Journal of European Public Policy*, 17(2), 263-281.

Galiot, M. y Getoš, A-M. (2013). Novote u imenovanju sudaca [Novedades en el nombramiento de jueces], *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(1), 17- 50.

Glasius, M., Kostovicova, D. (2008). The European Union as a State-BUILDER: Policies towards Serbia and Sri Lanka, *Sudösteuropa*, 56(1), 84 -114.

Goati, V. (2000). *Elections in FRY, from 1990 to 1998, Will of People or Electoral Manipulation?* Belgrado: Center for Free Elections and Democracy.

Goati, V. (2013). *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* [Elecciones en Serbia y Montenegro desde 1990 hasta 2013 y en la RFY desde 1992 hasta 2003]. Belgrado: Center for Free Elections and Democracy.

Gojković, D. (2001). The Future in a Triangle: On Guilt, Truth and Change, *Eurozine*. Extraído el 1 de julio de 2012 de: <http://www.eurozine.com/pdf/2001-07-04-gojkovic-en.pdf>

Grabbe, H. (2006). *The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Grodsky, B. (2009). International Prosecutions and Domestic Politics: The Use of Truth Commissions as Compromise Justice in Serbia and Croatia, *International Studies Review*, 11, 687-706.

Gruenfelder, A. M. (2000). The Catholic Church among Croats A change of paradigm? *Central Europe Review*, Vol 2, No. 19. Extraído el 4 de enero de 2015 de: [www.ce-review.org/00/19/gruenfelder19.html](http://www.ce-review.org/00/19/gruenfelder19.html)

Hadžić, M. (2007). Measuring the Extent of Security Sector Reform in Serbia-Framing the problem. *Western Balkans Security Observer- English Edition*, 7-8, 22-28.

Hadžić, M. (2008). *Security Sector Reform in Serbia—Achievements and Prospects*. Belgrado: Center for Civil-Military Relations.

Hagan, J. (2003) *Justice in the Balkans: prosecuting war crimes in the Hague Tribunal*, Chicago: University of Chicago Press.

Hänggi, H. (2004). Conceptualising security sector reform and reconstruction. En: Bryden, A. y Hänggi, H. (Eds.), *Reform and reconstruction of the Security Sector* (pp. 3-20). Münster: LIT Verlag.

Hayner, P. B. (2002). *Unspeakable truths: Facing the challenge of truth commissions*. New York: Routledge.

Heđbeli, Ž. (2011). *Institucije državne uprave Republike Hrvatske od osamostaljenja do članstva u Europskoj uniji od 1990. do 2004. [Instituciones de la Administración Pública de la República de Croacia desde la independencia hasta la adhesión a la Unión Europea 1990-2004]*. Zagreb: Documenta- Center for Dealing with the Past.

Heđbeli, Ž. (2013). *Institucije državne uprave Republike Hrvatske od osamostaljenja do članstva u Europskoj uniji od 2004. do 2013. [Instituciones de la Administración Pública de la República de Croacia desde la independencia hasta la adhesión a la Unión Europea 2004 - 2013]*. Zagreb: Documenta- Center for Dealing with the Past.

Henkin, A. H. (1995). State Crimes: Punishment or Pardon. En Kritz, N.J. (Ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes*, Vol. 1: *General Considerations* (pp.184-188). Washington DC: USIP Press.

Herz, J. H. (1982). *From Dictatorship to Democracy: Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*. Westport: Greenwood Publishing Group.

Höpken, W. (2006) Između građanskog identiteta i nacionalizma: udžbenici povijesti u postkomunističkoj Europi [Entre la identidad cívica y el nacionalismo: Libros de texto de historia en la Europa poscomunista]. En Ramet, S.P. y Matić, D. (Eds.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj. Transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji [La transición democrática en Croacia: transformación de valores, educación y medios de comunicación]* (pp.143-169). Zagreb: Alineja.

Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.



Centro Internacional de Justicia Transicional (2009). *Ficha ¿Qué es la justicia transicional?* Extraído el 3 de mayo de 2013 de: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf>

Ilić, D. (2004). The Yugoslav truth and reconciliation commission. *Eurozine*. Extraído el 1 de julio de 2012 de: <http://www.eurozine.com/pdf/2004-04-23-ilic-en.pdf>

Ilišin, V. (2007). Social Structure of the Croatian Parliament in Five Mandates, *Croatian Political Science Review*, 44(5), 45–70.

Ivošević, Z. (2010). Reciklirana sudska reforma [Reforma judicial reciclada], *Pravni zapisi*, I (1), 139-149.

Ivošević, Z. (2014). *Direktan pogled sa strane [Vista lateral directa]*, Belgrado: Glosarijum.

Jakelić, S. (2010). *Collectivistic religions: religion, choice, and identity in late modernity*. Burlington: Ashgate Publishing Company.

Jović, D. (2009). Croatia after Tuđman: The ICTY and Issues of Transitional Justice. *Chaillot Paper 116*, 13-27.

Jović, D. (2011). Turning nationalists into EU supporters: the case of Croatia. En Rupnik, J. (Ed.), *The Western Balkans and the EU: "the hour of Europe"* (pp. 33-45). *Chaillot Paper 126*. Paris: EU Institute for Security Studies.

Jović, D. (2012). Croatian EU Membership and the Future of the Balkans. En: Džihic, V. & Hamilton, D. (Eds), *Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community* (pp. 201-210). Washington DC: Center for Transatlantic Relations.

Karabeg, O. (2004) Zajedno na oltaru i na tronu [Juntos en el altar y el trono] Entrevista con Srđan Vrcan y Milan Vukomanović sobre la posición de la Iglesia Ortodoxa en Serbia y la Iglesia Católica en Croacia en el programa "Most" [Puente] de la Radio

Europa Libre, 8 octubre 2004, *Zarez*, 139, 10-11. Extraído el 2 de julio de 2014 de: <http://www.zarez.hr/clanci/razgovor-sa-srdanom-vrcanom-i-milanom-vukomanovicem>

Kardov, K. (2004). Silencing the past: Vukovar between the place and space of memory. En Hadžić, M. (Ed.), *The Violent Dissolution of Yugoslavia, causes, dynamics and effects, Collection of Papers* (pp. 227-238). Belgrado: Centre for Civil-Military Relations.

Kasapović, M. (1996). Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj. [La transición democrática y las instituciones políticas en Croacia], *Croatian Political Science Review*, 33 (02-03), 84-99.

Kasapović, M. (2000). Electoral Politics in Croatia 1990–2000, *Croatian Political Science Review*, (05), 03-20.

Kasapović, M. (2003). Coalition Governments in Croatia: First Experience 2000- 2003, *Croatian Political Science Review*, 40(5), 52–67.

Kelley, J. (2004). International actors on the domestic scene: Membership conditionality and socialization by international institutions. *International organization*, 58(03), 425-457.

Kerr, R. (2004). *The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, An Exercise in Law, Politics, and Diplomacy*. New York: Oxford University Press.

Kesić, O. (2003). An Airplane with Eighteen Pilots – Serbia After Milošević. En: Sabrina P. Ramet and Pavlaković V. (Eds.), *Serbia Since 1989: Politics and Society under Milošević and After* (pp. 95-121). Seattle: University of Washington Press.

Klepač Pogrmilović, B. (2010). Europeanization of Croatian Political Parties, *Croatian Political Science Review*, 47(5), 96-116.

Knill, C. y Lehmkuhl, D. (1999). How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, *European Integration online Papers (EIoP)*, 3(7). Extraído el 1 de noviembre de 2014 de: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf>

Koren, S. (2011). Korisna prošlost [El pasado útil]. En Cipek, T. (Ed.), *Kultura sjećanja: 1991. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti [Cultura de la memoria: 1991. Las rupturas históricas y la superación del pasado]* (pp. 123-156). Zagreb: Disput.

Koren, S. y Baranović, B. (2009). What Kind of History Education Do We Have After Eighteen Years of Democracy in Croatia? Transition, Intervention, and History Education Politics (1990 –2008). En Dimou A. (Ed.), *“Transition” and the Politics of History Education in Southeastern Europe* (pp. 91-140). Gottingen: V&R Unipress.

Kostovicova, D. y Bojčić-Dželilović, V. (2006). Europeanizing the Balkans: Rethinking the Post-communist and Post-conflict Transition, *Ethnopolitics*, 5, 223-241.

Krapac, D. (1997). Neovisnost sudaca kao postulat pravne države: njemačka iskustva, hrvatski problem [Independencia de los jueces como un postulado del estado de derecho: experiencias alemanas, problemas croatas], *Croatian Political Science Review*, 34 (1), 63 -111.

Kregar J.et al. (Eds.) (2008). *Hrvatska - kako sada dalje [Croacia- cómo seguir adelante]*, (pp. 45 – 60) Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

Kritz, N. J. (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes, Vol. 1: General Considerations*. Washington DC: USIP Press.

Ladrech, R. (2001). *Europeanization and political parties: Towards a framework for analysis*. School of Politics, International Relations and the Environment (SPIRE), Keele University.

Ladrech R. (2009). (Shallow) Europeanization and Party System Instability in Post-Communist States: How Changing Constraints Undermine the Development of Stable Partisan Linkages, *Keele European Parties Research Unit (KEPRU) Working Paper 27*, ISSN 1475-1569, Extraído el 23 de marzo de 2015 de: <http://www.keele.ac.uk/media/keeleuniversity/group/kepru/KEPRU%20WP%2027.pdf>

Lalović, D., (2000). O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990.-1999.) [Sobre las características totalitarias del Estado croata (1990-1999)], *Croatian Political Science Review*, 37(1), 188 - 204.

Lalović, D. (2001). Hrvatska Druga republika i njezine državotvorne kušnje [Segunda República de Croacia y sus tentaciones de construcción del Estado], *Croatian Political Science Review*, 38 (1), 12-25.

Lamont, C. (2010). *International Criminal Justice and the Politics of Compliance*. Farnham: Ashgate, UK:

LeBor, A. (2002). *Milošević, A Biography*. Londres: Bloomsbury.

Letica, S. (2002). Demokratizacija hrvatskog društva: naslijeđe i suvremeni tijekovi [Democratización de la sociedad croata: legados y tendencias modernas], *Diacovensia*, 10 (1), 105-113.

Lind, J. (2011). *Sorry states: Apologies in international politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Ljubojević, A., (2012). Transitional Justice and the Creation of Historical Narratives in Croatia and Serbia., *Croatian Political Science Review*, 49(5), 50-68.

Lozančić D., Burđelez M. (1998). A Brief Review of Civil-Military Relations in the Republic of Croatia, *Croatian Political Science Review*, 35 (5), 36-56.

Lukić R. (2008) Civil- Military Relations in Croatia (1990-2005). En Ramet, S. P., Clewing, K., & Lukić, R. (Eds.), *Croatia since independence: war, politics, society, foreign relations* (pp. 189-210). Munich: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Lutz, E. (2006). Transitional Justice: Lessons learned and the road ahead. En: Roht-Arriaza, N., & Mariezcurrena, J. (Eds.). *Transitional justice in the twenty-first century: beyond truth versus justice* (pp. 325-341). Cambridge: Cambridge University Press.

Lutz, E. y Sikkink, K. (2001). The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America, *Chicago Journal of International Law*, 2(1) 1-34.

Mahečić Z. (2003). Izazovi reforme i smanjenja oružanih snaga Republike Hrvatske: Politika personalnog upravljanja kao posljedica ratnih zbivanja i izgradnje Oružanih snaga Republike Hrvatske [Desafíos de la reforma y la reducción de las Fuerzas Armadas de la República de Croacia: la política de administración de personal, como consecuencia de eventos bélicos y el establecimiento de las Fuerzas Armadas de la República de Croacia], *Polemos* 6 (1-2), 49-69.

Mäki, J.M. (2008). EU Enlargement Politics: Explaining the Development of Political Conditionality of 'Full Cooperation with the ICTY' towards Western Balkans, *Croatian Political Science Review*, 34(5), 47-80.

Malcolm, N. (1998) *Kosovo, a Short History*. London: Papermac.

Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms?, *JCMS: Journal of common market studies*, 40 (2), 235-258.

Markešić, I. (2007). The Catholic Church in Croatia: from tending to lustration to lustration crisis. En: Dvořáková V., Milardović A. (Eds.), *Lustration and Consolidation of Democracy and the Rule of Law in Central and Eastern Europe*, (pp.111-126). Zagreb: Political Science Research Centre.

McAuliffe, P. (2013). *Transitional Justice and Rule of Law Reconstruction: A Contentious Relationship*. Albingdon: Routledge.

McMahon, P.C., Forsythe, D.P. (2008.) The ICTY's Impact on Serbia: Judicial Romanticism meets Network Politics. *Human Rights Quarterly*, 30, 412-435.

Mendelski, M. (2013). They Have Failed Again! Donor-driven Promotion of the Rule of Law in Serbia, *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, 01, 79-113.

Menz, C. (2010). *Explaining Croatia's (non)compliance with EU conditionality on ICTY cooperation. Do external incentives make the difference?* PassaU: University of Passau Faculty of Philosophy.

Michaeli, K., (2011). *The Impact of the International Criminal Tribunal for Yugoslavia on War Crime Investigations and Prosecutions in Croatia*. Reykjavik: Domac Reykjavik University

Milardović, A. (2007). Elite Groups in the Waves of Democratization and Lustrations. En: Dvořáková V., Milardović A. (Eds.), *Lustration and Consolidation of Democracy and the Rule of Law in Central and Eastern Europe*, (pp.85-110). Zagreb: Political Science Research Centre.

Milić, J. (2008) Pravni i činjenični status vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj [Estatus legal y fáctico de las comunidades religiosas en la República de Croacia] *Hrvatska pravna revija*, 3, 9-15.

Minow, M. (1998). *Between vengeance and forgiveness: Facing history after genocide and mass violence*. Boston: Beacon Press.

Mobekk, E. (2006). *Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace*. Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Muggah, R. (Ed.). (2008). *Security and postconflict reconstruction: dealing with fighters in the aftermath of war*. Abingdon: Routledge.

Murphy, C. (2010). *A moral theory of political reconciliation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Najbar- Agičić, M. & Agičić, D. (2006). Nastava povijesti u Republici Hrvatskoj i njezina zlouporaba [El uso y abuso de la enseñanza de historia en Croacia en los 1990]. En Ramet, S.P. y Matić, D. (Eds.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj. Transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji [La transición democrática en Croacia: transformación de valores, educación y medios de comunicación]* (pp.169-191). Zagreb: Alineja.

Ndulo, M. B. y Duthie, R. (2009). The Role of Judicial Reform in Development and Transitional Justice. En De Greiff, P. y Duthie, R. (Eds.), *Transitional Justice and Development. Making the Connections* (pp. 250-281). New York: SSRN.

Nechev, Z. (2013). Bolstering the rule of law in the EU enlargement process towards the Western Balkans, *Clingendael Institute Policy Brief*, no. 22.

Nechev Z., Vidović Mesarek G., Saranovich N.B, Nikolov A. (2013). *Embedding Rule Of Law In The Enlargement Process: A Case For EU Political Conditionality in the Accession of the Western Balkan Countries*, Skopje: Association for Development Initiatives – Zenith.

Neuman-Stanivuković, S. (2012). Croatia as the 28th EU Member State: How Did We Get Here and Where Should We Go from Now? *Papiers d'actualité / Current Affairs in Perspective*, no. 1, Fondation Pierre du Bois, Extraído el 2 de diciembre de 2014 de: <http://www.fondationpierredubois.ch/en/Papiers-d-actualite/croatia.html>

Nino, C. (1997). *Juicio al mal absoluto. Los fundamentos y la historia del juicio a las juntas del proceso*. Buenos Aires: Emecé Editores.

Noutcheva, G. (2007). Fake, Partial and Imposed Compliance The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans, *CEPS Working Document* No. 274/Julio 2007, ISBN-13: 978-092-9079-726-5.

Noutcheva, G. (2012). *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: conditionality, legitimacy and compliance*. Londres: Routledge.

Noutcheva, G., y Aydin-Düzgit, S. (2012). Lost in Europeanization: The Western Balkans and Turkey, *West European Politics*, 35(1), 59-78.

O' Donnell, G., Schmitter, P.C., Whitehead, L. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario, Vol. 4 Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Barcelona: Ediciones Paidós

Obradović -Wochnik, J. (2013). The 'Silent Dilemma' of Transitional Justice: Silencing and Coming to Terms with the Past in Serbia. *International Journal of Transitional Justice*, 7, 328–347.

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, (5) 1, 55-69.

Olsen, T., Payne, L. y Reiter, A. (2010). *Transitional Justice in balance. Comparing Processes, Weighing Efficacy*. Washington, DC: United States Institute of Peace.

Oomen, B. (2005). Donor-driven justice and its discontents: The case of Rwanda., *Development and Change*, 36 (5), 887-910.

Orentlicher, D. F. (1991). Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime. *Yale Law Journal*, pp. 2537-2615.

Orentlicher, D. F. (2007). 'Settling Accounts' Revisited: Reconciling Global Norms with Local Agency. *International Journal of Transitional Justice*, 1(1),10-22.

Orentlicher, D. F. (2008). *Shrinking the Space for Denial. The Impact of the ICTY in Serbia*, New York: Open Society Institute.

Orlović, S. (ed.) (2011). *Partije i izbori u Srbiji- 20 godina [Partidos y elecciones en Serbia - 20 años]*. Belgrado: Friedrich Ebert Stiftung Fundation and Faculty of Political Sciences- Center for Democracy. ISBN 978-86-81031-49-7.

Orlović, S., Stojiljković, Z. y Visković, I. (2008). *Political Transformation Process in Serbia*, Center for EU Enlargement Studies, Budapest, paper prepared within the project „*Integration Perspectives and Synergic Effects of European Transformation in the Countries Targeted by EU Enlargement and Neighborhood Policies*”.

Papić, M. (2006). Rolling Up the Sleeves: How EU policy towards Serbia and Montenegro acts as the glue that holds the State Union together?, *Review of European and Russian Affairs* ,2(2), 56-80.

Pavlović D. y Antonić S. (2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine [La consolidación de las instituciones democráticas en Serbia después de 2000]*. Belgrado: Službeni glasnik.

Pejić, J. (2001). The Yugoslav Truth and Reconciliation Commission: A Shaky Start, *Fordham International Law Journal*, 25(1), 1-19.



Perić, T. (2006). Facing the Past: Religious Communities, Truth and Reconciliation in Post-Milošević Serbia, *Actas del simposio: Between War and Peace: The Role of Churches in Reconciliation Processes*, 21 de septiembre de 2006, Berna, HEKS Suiza.

Peskin, V. (2008) *.International Justice in Rwanda and the Balkans, Virtual Trials and the Struggle for State Cooperation*, New York: Cambridge University Press.

Peskin, V. y Boduszyński, M.P. (2003a). Croatia's Moments of Truth: The Domestic Politics of State Cooperation with the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies*.

Peskin, V., Boduszyński, M.P. (2003b). International justice and domestic politics: post-Tuđman Croatia and the international criminal tribunal for the former Yugoslavia, *Europe-Asia Studies*, 55(7), 1117-1142.

Peskin, V., Boduszyński, M.P. (2011). Balancing International Justice in the Balkans: Surrogate Enforcers, Uncertain Transitions and the Road to Europe, *International Journal of Transitional Justice*, 5, 52–74.

Petrović P., Odanović G., Popović Đ., Savković M. y Radoman J. (2012). Srbija [Serbia]. En Franziska Klopfer et. al. (Eds.), *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans: 2012* (pp. 181-211). Belgrado: Belgrade Center for Security Policy; Ginebra: DCAF.

Petrović V. (2007). Modeli zaštite javnog sećanja u borbi protiv poricanja zločina [Modelos de Protección de Memoria Pública en la lucha contra la negación de los crímenes], En Kandić N. (Ed.), *Forum za tranzicionu pravdu* (pp. 131-139). Belgrado: Fond za humanitarno pravo/ Humanitarian Law Center.

Pietz, T. y Remillard, M. (2005). *Demobilizing and Retraining for the Future: The Armed Forces in Serbia and Montenegro*. Bonn: BICC.- Bonn International Center for Conversion.

Polak N. M., Hendrickson R. C., y Garrett N. G. D. (2009). NATO Membership for Albania and Croatia: Military Modernization, Geo-Strategic Opportunities and Force Projection, *Journal of Slavic Military Studies*, 22, 502–514.

Ponoš, T. (2007). *Na rubu revolucije: studenti '71* [Al borde de una revolución: los estudiantes del '71]. Zagreb: Profil.

Pusić Z. (2014). Od početka praćenja suđenja do sustavnog monitoriranja suđenja za ratne zločine [Desde los inicios del seguimiento de juicios a un monitoreo sistemático de los juicios por crímenes de guerra] En Dubljević, M. (Ed.), *Procesuiranje ratnih zločina - jamstvo procesa suočavanja s prošlošću* [Procesamiento de crímenes de guerra- garantía del proceso de enfrentar el pasado] (pp. 23-38). Zagreb: Documenta.

Radaelli, C.M. (2000). Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, *European Integration online Papers* (EIoP) Vol. 4, No. 8. Extraído el 14 de octubre de 2014 de: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>

Radin, D. y Shoup, B. (2014). Party Instability, Institutional Incentive and Corruption, *HKJU – CCPA*, 14 (2), 401–425.

Radić R. y Vukomanović, M. (2014) Religion and Democracy in Serbia since 1989: the Case of the Serbian Orthodox Church. En Ramet, S.P. (Ed.), *Religion and Politics in Post-Socialist Central and Southeastern Europe, Challenges Since 1989* (pp. 180-211). New York: Palgrave Macmillan.

Rangelov, I., (2006). EU conditionality and transitional Justice in former Yugoslavia. *CYELP*, 2, 365-375.

Rangelov, I. y Theros, M. (2009). Transitional Justice in Bosnia and Herzegovina: Coherence and Complementarity of EU Institutions and Civil Society. En Ambos K. et al. (Eds.), *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development* (pp. 357-389). Berlin Heidelberg: Springer.

Ravlić, M. (2005). The Eponymisation of Ideological Change in Croatia 1989- 2005 *Annals of the Croatian Political Science Association (Anali hrvatskog politološkog društva)*, Issue: 02, pp.105-117

Ravlić S. (2007). Transformacija predstavničke funkcije političkih stranaka, [Transformación de la función representativa de los partidos políticos] *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 57 (6), 979-1004.

Renner, J., Horelt, M.A. (2008). Of Heroes and Villains: Competing Identity-Constructions in Post-War Croatia, *Munich Working Papers in IR*, 1(2), 05-27.

Režić S. (2014) Procesuiranja ratnih zločina u RH od 1991. do 2000. godine iz sudačke perspective [Los juicios por crímenes de guerra en la República de Croacia desde 1991 hasta 2000 desde la perspectiva de un juez] En Dubljević, M. (Ed.), *Procesuiranje ratnih zločina - jamstvo procesa suočavanja s prošlošću [Procesamiento de crímenes de guerra- garantía del proceso de enfrentar el pasado]* (pp.109-118). Zagreb: Documenta.

Ribić, B., (2009). Relations between church and state in Republic of Croatia *Politics and Religion Journal*, III (2), 197-207.

Riha, A., (2005). Sporo osveščivanje [Concienciación lenta] *Pravda u tranziciji, Belgrado*, (01-03). Extraído el 2 de julio de 2013 de: [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/\(CASOPIS\)/SRP/SRP01/40.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/(CASOPIS)/SRP/SRP01/40.pdf)

Risse-Kappen, T., Ropp, S. C. y Sikkink, K. (Eds.). (1999). *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ristić, K. (2012). Silencing Justice: War Crime Trials and the Society in Former Yugoslavia, *Südosteuropa Mitteilungen*, 3, 32-42.

Roht-Arriaza, N. (1995). *Impunity and human rights in international law and practice*. Oxford: Oxford University Press.

Roht-Arriaza, N. y Mariezcurrena, J. (Eds.). (2006). *Transitional justice in the twenty-first century: beyond truth versus justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roland, G. (2004). Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*, 38, 109–131.

Rotberg, R. I. y Thompson, D. (Eds.). (2010). *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions: The Morality of Truth Commissions*. Princeton: Princeton University Press.

Samuels, K. (2006). Rule of law reform in postconflict countries. *World Bank Social Development Papers, Conflict Prevention & Reconstruction Paper*.

Schaap, A. (2004). *Political reconciliation*. Albigndon: Routledge.

Schauer, F. (2003). Legal Development and the Problem of Systemic Transition. *John F. Kennedy School of Government Harvard University Faculty Research Working Papers Series*.

Schimmelfennig, F., Engert, S., & Knobel, H. (2006). *International socialization in Europe: European organizations, political conditionality and democratic change*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan

Seroka, J. (2008). Assessment of the Transformation of Civil Military Relations in Serbia and Croatia since 2000, *Croatian Political Science Review*, 5, 135-151.

Sesar, M. y Šustić, K. (2007). Ocjenjivanje rada sudaca u Hrvatskoj, Sloveniji, Austriji, SR Njemačkoj i Švicarskoj s posebnim osvrtom na okvirna mjerila za rad sudaca i metodologiju izrade ocjene sudaca [Evaluación del trabajo de los jueces en Croacia, Eslovenia, Austria, Alemania y Suiza, con especial acento sobre las normas marco para el trabajo de los jueces y la metodología de su evaluación], *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45/3, 525-536.

Shriver Jr. D. W. (1998). *An ethic for enemies: Forgiveness in politics*. Oxford: Oxford University Press.

Sikkink, K. (2011). *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: WW Norton & Company

Sikkink, K. y Walling, C. B. (2007). The impact of human rights trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, 44(4), 427-445.

Simić, O., Daly, K. (2011). One Pair of Shoes, One Life': Steps towards Accountability for Genocide in Srebrenica. *International Journal of Transitional Justice*, 5, 477-491.

Smerić T., Sabol G. y Mišetić A. (2010). Civilno-vojni odnosi u Republici Hrvatskoj – stajališta javnosti [Relaciones cívico-militares en Croacia - Actitudes de la opinión pública], *Polemos* 13 (1), 33-49.

Søberg, M. (2006). Hrvatska nakon 1989. godine: HDZ i politika tranzicije [Croacia después de 1989: la UDC y la política de la transición]. En Ramet, S.P. y Matić, D. (Eds.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj. Transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji* [La transición democrática en Croacia: transformación de valores, educación y medios de comunicación"] (pp. 35-64). Zagreb: Alineja.

Soldić, M. (2009). *A Land Fit for Heroes: Croatian Veterans of the Homeland War*. Tesis de Máster. Extraído el 8 de febrero de 2015 de: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/33992/MarkoxSoldic.xAxLandxFitxforxHeroesxxmasterxsxthesisx.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Špek M. (2014) Karakteristični predmeti koji su obilježili desetljeće [Casos característicos que marcaron la década] En: Dubljević, M. (Ed.) *Procesuiranje ratnih zločina - jamstvo procesa suočavanja s prošlošću* [Procesamiento de crímenes de guerra- garantía del proceso de enfrentar el pasado] (pp. 159-190). Zagreb: Documenta

Sriram, C. L. (2004). *Confronting past human rights violations*. Abingdon: Routledge.

Sriram, C. L., y Herman, J. (2009). DDR and Transitional Justice: Bridging the divide?, *Conflict, Security & Development*, 9(4), 455-474.

Štimac, Z. (2008). What is New in the Present Religious Landscape in Croatia? En Bremer, T. (Ed.), *Religion and the conceptual boundary in Central and Eastern Europe: encounters of faiths* (pp. 215-228). New York: Palgrave Macmillan.

Stojanović, D. (2007). Konstrukcija prošlosti – slučaj srpskih udžbenika istorije/ [La construcción del pasado: el caso de los libros de texto de historia de Serbia], *Genero*, 10-11, 51-61.

Stojanović, D. (2009). Slow Burning: History Textbooks in Serbia, 1993– 2008 En Dimou A. (Ed.), *“Transition” and the Politics of History Education in Southeastern Europe* (pp. 141-158). Gottingen: V&R Unipress.

Stojanović, D. (2010). *Ulje na vodi: ogledi iz istorije sadašnjosti Srbije [Aceite sobre agua. Ensayos sobre la historia del presente de Serbia]*. Belgrado: Čigoja štampa.

Stojanović, D. (2011). Eksplozivna naprava s odloženim dejstvom [Artefacto explosivo de acción retardada] En Cipek, T.(Ed): *Kultura sjećanja: 1991. Povijesni lomovi i svladavanje prošlosti [Cultura de la memoria: 1991. Las rupturas históricas y la superación del pasado]* (pp.343-358). Zagreb: Disput.

Stojanović, M. (2014). Karakteristični primjeri suđenja za ratne zločine [Ejemplos característicos de juicios por crímenes de guerra]. En Dubljević, M. (Ed.), *Procesuiranje ratnih zločina - jamstvo procesa suočavanja s prošlošću [Procesamiento de crímenes de guerra- garantía del proceso de enfrentar el pasado]*, (pp. 65-76). Zagreb: Documenta.

Stojanović S. y Hadžić M. (2009) *Hronologija reforme sektora bezbednosti u Republici Srbiji 2000.–2008. [Cronología de la reforma del sector de la seguridad en la República de Serbia 2000-2008]*. Belgrado: Center for Civil-Military Relations.

Stromseth, J., Wippman, D., & Brooks, R. (2006). *Can might make rights?: building the rule of law after military interventions*. New York: Cambridge University Press

Subotić J. (2009). The Paradox of International Justice Compliance. *International Journal of Transitional Justice*, 3, 362-383.

Subotić, J. (2009). *Hijacked Justice: Dealing with the Past in the Balkans*. Ithaca-London: Cornell University Press.

Šuljić, A., (2010). Medijsko (samo)predstavljanje crkve u hrvatskoj javnosti [Auto-presentación de la Iglesia en los medios de comunicación de Croacia], *Riječki teološki časopis*, No. 2, 495-510.

Tabak I. (2011). Prvih trideset mjeseci novog sustava parlamentarnog nadzora nad obrambenim sektorom u Republici Hrvatskoj [Los primeros treinta meses de un nuevo sistema de supervisión parlamentaria del Sector de Defensa de la República de Croacia], *Polemos*, 14 (2), 83-99.

Tanjić, Ž. (2013). Uloga i značenje Katoličke crkve u Hrvatskoj [El papel y la importancia de la Iglesia Católica en Croacia] *OST-WEST Europäische Perspektiven Mehr als ein Reiseland Kroatien*. Extraído el 1 de diciembre de 2014 de: <http://www.unicath.hr/hks2015/wp-content/uploads/2013/10/OST-WEST-Uloga-i-znacenje-Katolicke-Crkve-u-Hrvatskoj.pdf>

Tanner, S. (2012). The Recycled Militiaman: An Examination of the Postwar Reconversion of Four Former Members of a Serbian Armed Group En Duclos N. (Ed.), *War Veterans in Postwar Situations: Chechnya, Serbia, Turkey, Peru, and Cote d'Ivoire* (pp. 157-176). New York: Palgrave MacMillan.

Teitel, R. G. (2000). *Transitional justice*. New York: Oxford University Press.

Teitel, R. G. (2014). *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays*. New York: Oxford University Press.

Teokarević, J. (2003). EU Accession and the Serbian-Montenegrin Constitutional Charter. *Romanian Journal of Political Science* ,3(2), 39-49.

Tomanić, M. (2001). *Srpska crkva u ratu i ratovi u njoj* [La Iglesia Serbia en la guerra y las guerras en ella] Belgrado: Medijska knjižara krug.

Trzun Z. (2012). Kriza povjerenja u institucije: istraživanje povjerenja u vojsku [Crisis de confianza en las instituciones: la confianza en las Fuerzas Armadas], *Polemos*, 15 (1), 33-54.

Tutu, D. (1999). *No future without forgiveness: a personal overview of South Africa's Truth and Reconciliation Commission*. New York: Rider

Uzelac, A. (1992). Zavisnost i nezavisnost, prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj [Dependencia e independencia: propuestas sobre el estatus del poder judicial en Croacia], *Zbornik PFZ*, 42 (4), 575-594.

Uzelac, A. (1995). Lustracija, diskvalifikacija, čistka [Depuración, descalificación, purga] *IUDEX*, 1(3), 413-434.

Uzelac, A. (2001). Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize [Poder Judicial de Croacia en los años noventa: de la independencia a la crisis institucional], *Croatian Political Science Review*, 38 (2), 3-41.

Uzelac, A. (2002). Amendments to the Law on Courts and Law on the State Judicial Council- Elements of the Reform of the Organizational Judicial Legislation. En Lalić, G. (Ed.), *Croatian judiciary: lessons and perspectives* (pp. 37-79). Zagreb: Croatian Helsinki Committee for Human Rights, Netherlands Helsinki Committee.

Uzelac, A. (2006). The rule of law and the judicial system: court delays as a barrier to accession. En: Ott, K. (Ed.), *Croatian accession to the European Union* (pp. 105-130). Zagreb: IJF.

Uzelac, A. (2007). (In)Surpassable Barriers to Lustration: Quis custodiet ipsos custodes? En Dvořáková, V. & Milardović, A. (Eds.), *Lustration and Consolidation of Democracy and the Rule of Law in Central and Eastern Europe* (pp. 47-64). Zagreb: Political Science Research Centre.

Vachudova, M. A. (2005). *Europe undivided: democracy, leverage, and integration after communism*. New York: Oxford University Press.

Vachudova, M. A. (2014). EU leverage and national interests in the Balkans: The puzzles of enlargement ten years on. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52 (1), 122-138.

Velikonja, M. (2003). The Role of Religions and Religious Communities in the Wars in Ex-Yugoslavia 1991-1999 *Occasional Papers on Religion in Eastern Europe: Vol. 23: Iss. 4, Artículo 1*. Extraído el 1 de diciembre de 2014 de: <http://digitalcommons.georgefox.edu/ree/vol23/iss4/1>



Vujčić B. (2012). How to conduct accession negotiations, *European Stability Initiative*.  
Extraído el 17 de abril de 2015 de: <http://www.esiweb.org/enlargement/?cat=114>

Vukadinović, R. y Čehulić, L. (2001). Development of Civil-Military Relations in Croatia. En Pantev, P. (Ed.), *Civil – military relations in South- Eastern Europe*, (pp. 63- 88). Vienna (National Defence Academy) Institute for Security and International Studies, Sofia in Co-operation with the PfP-Consortium.

Vukomanović, M. (2008). The Serbian Orthodox Church as a Political Actor in the Aftermath of October 5, 2000, *Politics and Religion*, 1, 237-269.

Vuković, I. (2011). Diverging Party Outcomes in Hybrid Regimes: The Cases of Croatia, Serbia, Montenegro, *Romanian Journal of Political Sciences*, 02, 81-104.

Wagner-Várady, N. (2013). *Competing nationalisms, The Race of Slobodan Milošević and the Serbian Orthodox Church for the Serbian Nation* (Tesis doctoral dissertation, Central European University, Budapest). Extraído el 4 de mayo de 2015 de: [www.etd.ceu.hu/2013/varady\\_nora.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2013/varady_nora.pdf).

Wilson, R. (2005). Judging History: The Historical Record of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *Human Rights Quarterly*, 27(3), 908-942.

Woerhel, S. (2006). Serbia and Montenegro: Current Situation and U.S. Policy, *CRS Report for Congress, Order Code RL30371*

Zakošek, N. (2007). The Heavy Burden of History: Political Uses of the Past in the Yugoslav Successor States. *Croatian Political Science Review*, 44(5), 29-43.

Zec, S. (2010). Pravni temelji prisutnosti i djelovanja Crkve u javnosti u Republici Hrvatskoj [Bases legales de la presencia y actividades de la Iglesia en la República de Croacia], *Riječki teološki časopis*, 2 , 387-412.

Zoglin, K. (2005). The Future of War Crimes Prosecutions in the Former Yugoslavia: Accountability or Junk Justice?, *Human Rights Quarterly*, 27(1), 41-77.

Zrinščak, S. (2006). Religija i vrijednosti [La religión y los valores]. En Ramet, S.P. y Matic, D. (Eds.), *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj. Transformacija vrijednosti*,

*obrazovanje, mediji [La transición democrática en Croacia: transformación de valores, educación y medios de comunicación"]* (pp. 125-140). Zagreb: Alineja.

Zrinščak, S. et al. (2014). Church and State in Croatia: Legal Framework, Religious Instruction, and Social Expectations. En Ramet, S.P. (Ed.), *Religion and Politics in Post-Socialist Central and Southeastern Europe, Challenges Since 1989* (pp. 131-154). New York: Palgrave Macmillan.

Židek, N. (2014a). Imenovanja i razrješenja sudaca u Republici Hrvatskoj od 1990.-1996. godine [Nombramiento y destitución de jueces en la República de Croacia desde 1990 hasta 1996]. En Dubljević, M. (Ed.), *Procesuiranje ratnih zločina - jamstvo procesa suočavanja s prošlošću [Procesamiento de crímenes de guerra- garantía del proceso de enfrentar el pasado]* (pp.119-134). Zagreb: Documenta.

Židek, N. (2014b). Dugotrajnost postupaka za ratne zločine pred sudovima u Republici Hrvatskoj od podizanja optužnica do pravomoćne presude [Duración de juicios por crímenes de guerra ante los tribunales de justicia de la República de Croacia]. En Dubljević, M. (Ed.), *Procesuiranje ratnih zločina - jamstvo procesa suočavanja s prošlošću [Procesamiento de crímenes de guerra- garantía del proceso de enfrentar el pasado]* (pp.147-158). Zagreb: Documenta.

Žunec O. (2006). Apsolutna žrtva i relativna kompenzacija: proturječja društvenog položaja veterana i državne skrbi za ratne veterane i invalide [Sacrificio absoluto y compensación relativa: contradicciones de la posición social de los veteranos de guerra y la protección del Estado de los veteranos de guerra y los veteranos discapacitados], *Polemos*, 9, 11-41.

Žunec O., Tatalović S. y Kulenović T. (1999). The Post-Conflict Restructuring of Armed Forces: War Veterans in Croatia. En Jelusic Lj. and Selby, J. (Eds.), *Defense restructuring and conversion- sociocultural aspects* (pp. 292-303). Brussels: European Commission, COST Action A10.